



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen Väliraportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:59

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59

# Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen

Väliraportti

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-713-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen Väliraportti

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59</b>		<b>Teema</b>	Hallintopoliittikka
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto	<b>Sivumäärä</b>	78
<b>Kieli</b>	suomi		

### Tiivistelmä

Kuntien valtionavustuskäytänteitä kehittävä jaoston tavoitteena on selkeyttää kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdennettavien valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta sekä valtion että kuntien näkökulmasta. Jaoston tehtävänä on mm. kartoittaa eri kuntatoimijoille myönnettävien valtionavustusten kokonaisuutta ja laatia kuvaus valtionavustuksista osana kuntien toiminnan ohjausta. Tässä väliraportissa esitetään tulokset näistä kahdesta tehtäväkokonaisuudesta.

Kuntia, kuntayhtymiä ja kuntakonserneihin kuuluvia tytär- ja sidosyksiköitä ohjataan valtakunnallisesti ja paikallisesti monitasoisesti sekä säädösten että rahoituksen keinoin. Valtionavustustoiminnalla vaikutetaan kuntatoimijoiden organisoitumiseen ja palveluiden järjestämiseen. Ohjausrakenteiden tuottaman lopputuloksen hallinta on haastavaa ja tarvitsee uusia välineitä toiminnan rahoituksen suuntaamiseen kustannusvaikuttavasti.

Kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdistui arviolta 2,5 mrd. euroa valtionavustuksia vuonna 2020. Erialaisten kuntatoimijoiden haettavissa oli yli 200 erilaista avustusta. Eniten avustuksia oli opetus- ja kulttuuritoimen tehtäväalueella. Kokonaiskuvaan avustuskokonaisuudesta on vaikea muodostaa. Syynä tähän ovat mm. yhtenäisen tietojärjestelmän puute, valtionavustuskäsitteen epäselvyys ja kirjauskäytänteet.

Kuntien valtionavustustoiminnassa tulee edetä kohti uutta toimintamallia. Avustustoiminnan tulee olla vaikuttavampaa, yhtenäisempää ja läpinäkyvämpää. Hakijoiden ja myöntäjien näkemykset avustustoiminnan kehittämisen suunnasta ovat yhteneväiset.

Kuntajaosto tunnisti 14 kehittämisaluetta kuntien avustustoiminnassa. Jaosto laatii lopulliset kehittämis ehdotukset valtionavustuskäytänteiden yhtenäistämistä, vaikutusten mittauksen sekä tulosten jakamisen ja julkaisemisen periaatteista kesään 2022 mennessä.

**Asiasanat** hallintopoliittikka, valtionavut, valtionavustukset, julkinen rahoitus, kunnat

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-713-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Asianumero</b>	VN/16699/2021	<b>Hankenumero</b>	VM084:00/2021

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-713-5>

## Utveckling av kommunernas praxis i fråga om statsunderstöd

### Lägesrapport

<b>Finansministeriets publikationer 2021:59</b>		<b>Tema</b>	Förvaltningspolitiken
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Sektionen för utveckling av kommunernas praxis i fråga om statsunderstöd		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	78

#### Referat

Målet för sektionen för utveckling av kommunernas praxis i fråga om statsunderstöd är att ur både statens och kommunernas synvinkel förtydliga den helhet av statsunderstöd som riktas till kommuner, samkommuner och aktörer inom kommunkoncerner. Sektionen har bland annat till uppgift att kartlägga helheten av statsunderstöd som beviljas olika kommunala aktörer och att utarbeta en beskrivning av statsunderstöden som en del av styrningen av kommunernas verksamhet. I denna lägesrapport presenteras resultaten av dessa två uppgiftshelheter.

Kommunerna, samkommunerna och de dottersammanslutningar och anknutna enheter som hör till kommunkoncerner styrs nationellt och lokalt på flera nivåer både genom författningar och genom finansiering. Genom statsunderstödsverksamheten påverkas organiseringen av kommunala aktörer och ordnandet av tjänster. Det är utmanande att hantera det slutresultat som styrstrukturerna ger och det krävs nya verktyg för att finansieringen av verksamheten ska kunna inriktas kostnadseffektivt.

Beloppet av statsunderstöd till kommuner, samkommuner och aktörer inom kommunkoncerner uppgick till uppskattningsvis 2,5 miljarder euro 2020. Över 200 olika understöd kunde sökas av olika kommunala aktörer. Största delen av understöden fanns inom undervisnings- och kulturverksamheten. Det är svårt att skapa en helhetsbild av understödshelheten. Detta beror bland annat på bristen på ett enhetligt informationssystem, oklarheten kring begreppet statsunderstöd samt på bokföringspraxis.

Kommunernas statsunderstödsverksamhet bör framskrida mot en ny verksamhetsmodell. Understödsverksamheten bör vara mer verkningsfull, enhetlig och transparent. Sökandena och de som beviljar understöd har samma syn på hur understödsverksamheten bör utvecklas.

Kommunsektionen identifierade 14 utvecklingsområden i kommunernas understödsverksamhet. Sektionen utarbetar de slutliga utvecklingsförslagen till hur praxis i fråga om statsunderstöd kan förenhetligas samt till principer för mätning av konsekvenserna och för spridning och publicering av resultaten. Förslagen ska vara klara före sommaren 2022.

**Nyckelord** förvaltningspolitiken, statsbidrag, statsunderstöd, offentlig finansiering, kommuner

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-713-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Ärendenummer</b>	VN/16699/2021	<b>Projektnummer</b>	VM084:00/2021

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-713-5>

## Developing government grant practices concerning municipalities Interim report

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2021:59</b>	<b>Subject</b>	Governance Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance	

---

<b>Group author</b>	Sub-unit on developing government grant practices concerning municipalities	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 78

---

### Abstract

The sub-unit on developing government grant practices concerning municipalities aims to clarify the system of discretionary government grants to municipalities, joint municipal authorities and entities within local authority corporations from the perspective of both central and local government. The sub-unit's tasks include exploring the overall system of discretionary government grants awarded to various municipal entities, and preparing a description of government grants as part of the steering of municipal activities. This interim report presents the results of these two sets of tasks.

Municipalities, joint municipal authorities, and subsidiaries and in-house entities of local authority corporations are subject to both national and local steering on multiple levels by means of regulations and financing. Activities related to government grants have an impact on the organisation of municipal actors and the organisation of services. The outcome generated by the steering structures is difficult to manage, which is why new tools are required for cost-effective allocation of financing to various activities.

In 2020, approximately EUR 2.5 billion in discretionary government grants were allocated to municipalities, joint municipal authorities and entities within local authority corporations. More than 200 different types of grants were available for application by different municipal actors. The largest number of grants were awarded in the field of education and culture. The lack of a uniform information system, the ambiguity of the concept of discretionary government grant, and existing recording practices make it difficult to form an overall picture of the grant system.

Steps towards a new operating model must be taken in activities related to government grants to municipalities. Government grant activities must be more effective, consistent and transparent. Grant applicants and grant authorities have similar views on how the grant activities should be developed.

The sub-unit identified 14 development areas in the grant activities. It will prepare final proposals on how to harmonise the government grant practices and to measure impacts, and on the principles of sharing and publishing results by summer 2022.

**Keywords** governance policy, government grants, discretionary government grants, public financing, municipalities

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-713-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	VN/16699/2021	<b>Project number</b>	VM084:00/2021

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-713-5>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
1.1	Tausta .....	8
1.2	Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto .....	10
1.2.1	Kuntajaoston tavoitteet ja tehtävät .....	10
1.2.2	Kuntajaoston kokoonpano ja työn eteneminen .....	11
1.3	Väliraportin rakenne .....	12
<b>2</b>	<b>Kuntien ohjauksen kuvaus ja valtionavustusten rooli ohjauksessa</b> .....	14
2.1	Yleiset kuntia koskevat ohjausmuodot .....	14
2.1.1	Kuntasektoriin kohdistuvat ohjauskeinot ja ohjausinstrumentit .....	14
2.1.2	Valtionavustukset osana laajempaa rahoitusohjausta .....	16
2.1.3	Valtion kuntien rahoitusperiaate .....	18
2.2	Valtion ohjaus kunnissa .....	18
2.2.1	Kuntasektoriin kohdistuvan valtion ohjauksen kattavuus .....	18
2.2.2	Kunnan rakenteiden ohjaustasot .....	21
2.2.3	Valtion rahoitusohjauksen kokonaisuus kunnissa .....	22
2.2.4	Valtion kuntaohjaus valtionavustuksiin .....	24
2.3	Kuntien ja hyvinvointialueiden vaikutus ohjaukseen ja valtionavustuksiin .....	25
2.4	Huomioita kuntiin kohdistuvasta monitasoisesti ohjatusta valtionaputoiminnasta .....	26
2.4.1	Ohjaustasojen tuomia riskejä ja ratkaisuja valtionavustustoimintaan .....	26
2.5	Kuntien tehtävät, rahoitus ja valtionavustukset .....	28
2.5.1	Yleistä kuntien tehtävistä ja valtion rahoituksesta .....	28
2.5.2	Kuntien tehtävät ja valtionavustuksia koskeva erillislainsäädäntö .....	31
<b>3</b>	<b>Kuntatoimijoille myönnettävät valtionavustukset</b> .....	35
3.1	Kuvauksen toteutus ja yhteenveto tuloksista .....	35
3.2	Yleisavustukset .....	38
3.3	Erityisavustukset .....	41
3.3.1	Investointiavustukset .....	42
3.3.2	Hankeavustukset .....	43
3.3.3	Muut erityisavustukset .....	45
3.4	Data-analyysi kuntatoimijoille kohdennetuista valtionavustuksista .....	46
<b>4</b>	<b>Kuntien valtionavustusten nykytila ja kehittämiskohteet</b> .....	51
4.1	Nykytilaa ja kehittämiskohteita koskevat kartoitukset .....	51

4.2	Keskeiset tulokset kuntien valtionavustamisen nykytilasta ja kehittämiskohteet ..	56
4.2.1	Yhteenveto kartoitusten tuloksista .....	56
4.2.2	Avustustoiminnan suunnittelu .....	58
4.2.3	Avustustoiminta .....	64
4.2.4	Lopputulosten arviointi ja jakaminen .....	68
4.2.5	Tietovarannot ja tietojärjestelmät .....	71
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	<b>72</b>
	<b>Liite 1. Valtionavustusten toimintamalli</b> .....	<b>76</b>
	<b>Lähteet</b> .....	<b>77</b>



# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2019 valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen. Valtionavustustoimintaa uudistavan hankkeen tavoitteena vaikuttava, tehokas, yhdenmukainen ja läpinäkyvä avustustoiminta, joka edistää yhteiskunnallisia päämääriä. Tavoitteeseen päästään kehittämällä valtionhallinnolle vaiheittain yhteinen toimintamalli ja sitä tukevat verkkopalvelut. Uusi toimintamalli koostuu avustustoiminnan prosesseista, toimintatavoista ja -kulttuurista. Verkkopalvelut puolestaan rakentuvat kolmesta kokonaisuudesta; valtioavustushakujen julkaisu- ja asiointipalvelusta (Haeavustuksia.fi), valtionavustustietojen käyttö- ja julkaisupalvelusta (Tutkiavustuksia.fi) ja valtionavustusten hallinnointi- ja käsittelypalvelusta (Hallinnoivustuksia.fi). Hankkeen toimikausi kestää 11.3.2019–31.12.2023.

Valtionavustus on harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jota myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista muulle kuin valtion virastolle tai laitokselle ilman välitöntä vastiketta<sup>1</sup>. Valtionavustuksilla rahoitetaan mm. julkisten palvelujen sisällöllistä ja laadullista kehittämistä, investointeja sekä yritysten, yhdistysten ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Valtionosuudet puolestaan ovat valtion kunnille maksama rahoitusosuus kunnan tehtäväksi säädettyjen palveluiden järjestämisestä. Valtionavustuksista ja -osuuksista käytetään yhdessä käsitettä valtionavut.

Valtionavustuksia myönnetään yhteiskunnan eri toimijoille: yhdistyksille, säätiöille, yrityksille, kunnille, kuntayhtymille, asunto-osakeyhtiöille, korkeakouluille, yksityishenkilöille sekä muille tahoille. Valtionavustuksia myöntävinä valtionapuviranomaisina toimivat kaikki ministeriöt ja noin 30 keskusvirastoa. Valtionavustuksia myöntävät valtion aluehallintoviranomaiset (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot) sekä kuntayhtyminä toimivat maakuntaliitot. Avustuksia myönnetään myös valtion budjetin ulkopuolisista rahastoista (mm. Palosuojelurahasto, Öljynsuojarahasto ja Valtion asuntorahasto ja Maaseudun kehittämisrahasto). Myös eräät yksityisoikeudelliset toimijat, kuten Suomen elokuvasäätiö ja julkisoikeudelliset laitokset kuten Suomen metsäkeskus voivat säädöksen perusteella toimia valtionapuviranomaisina. Valtionapuviranomaisia on yhteensä noin 90. Lähtökohtaisesti kunnat eivät toimi valtionapuviranomaisina ja kuntien

---

1 Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19

itsensä jakamiin avustuksiin sovelletaan EU:n valtiontukisääntelyä.<sup>2</sup> Kuntien itsensä myöntämät avustukset eivät ole valtionavustuksia. Jossain tapauksissa kunnat ovat voineet edelleen jakaa myönnettyjä valtionavustuksia, esimerkkinä vuoden 2020 korona-avustukset yksityisyrittäjille.

Avustuksia myönnetään valtion budjetista ja budjetin ulkopuolella olevien valtion rahastojen varoista. Lisäksi avustuksia myönnetään Euroopan unionin budjetista peräisin olevista varoista. Osa rahapelituotoista kohdennetaan valtion talousarvion kautta opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle, jotka jakavat rahoitusta valtioavustuksina eri toimijoille. Valtionavustuksia myönnettiin vuonna 2019 arvioilta yhteensä neljän miljardin euron edestä. Vuosina 2020 ja 2021 avustusten määrä on korkeampi koronapandemiasta johtuen.

Valtionavustustoimintaa sääntelee yleislakina valtionavustuslaki (688/2001). Sen nojalla on annettu useita kymmeniä asetuksia. Lisäksi avustustoimintaa säädellään eri hallinnonalojen erityislailla ja niiden nojalla annetuilla asetuksilla. Kansallisten lakien lisäksi avustustoimintaa sääntelee useat EU-säännökset. Voimassa olevia valtionavustustoimintaan säänteleviä eri tasoisia säädöksiä on yli 180.

Valtionavustustoiminnan kehittämiseksi on selvä tarve. Kehittämistarpeita on tunnustettu hanketta edeltäneissä selvityksissä ja työryhmytyöissä.<sup>3</sup> Keskeiset kehittämistarpeet ovat kohdistuneet yhtenäisiin toimintamalleihin ja -tapoihin sekä tietovarantoihin ja -järjestelmiin. Valtionavustuksiin liittyvään asiointiin ja hakemusten käsittelyyn, päätöksenteon, maksatuksen ym. prosessien vaiheisiin on käytössä erilaisia tietojärjestelmiä. Osalla viranomaisista tietojen käsittely ja hallinnointi on manuaalista ja operatiivinen valtionavustustoimintaa tukeva järjestelmä puuttuu. Käytössä saattaa olla vain asianhallintaratkaisun tukemaa asianhallintaa ja asiakirjojen tallentamista koskeva järjestelmä.

Valtionavustustoiminta on hajaantunutta ja siilomaista sekä hakijoita ja myöntäjiä työllistävää. Myöskään avustustoiminnan kokonaisuudesta ei ole saatavissa ajantasaista, kattavaa ja läpinäkyvää tietoa. Sääntelypohja ei muodosta yhtenäistä, vertailtavaa ja loogista kokonaisuutta. Eräissä kohdin on myös epäselvää, milloin on kyse valtionavustuksesta, koska esimerkiksi rahoitusmuodot säädöksissä nimetään korvauksiksi tai tuiksi, mutta niihin sovelletaan erityislainsäädännön ohella valtionavustuslakia. Tarvetta on myös parantaa avustustoiminnan tuloksien ja vaikuttavuuden seuranta ja arviointia.

<sup>2</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta, neuvoston asetus 2015/1589, komission asetukset 794/2004, 651/2014, ja 1407/2013

<sup>3</sup> Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2015, Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:46. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 31.1.2019. QPR Software Oyj.

## 1.2 Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaosto

### 1.2.1 Kuntajaoston tavoitteet ja tehtävät

Valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohanke asetti 1.10.2020 kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston (kuntajaosto).<sup>4</sup> Jaoston toimikausi alkoi 1.11.2020 ja se päättyy 31.5.2022. Jaoston tavoitteena on selkeyttää kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernitoimijoille kohdennettavien valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta sekä valtion että kuntien näkökulmasta.

Jaostolle asettiin seitsemän tehtävää:

- tehdä kartoitus kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettävistä valtionavustuksista
- selvittää, liittyykö kuntiin erityiskysymyksiä, jotka tulee ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa valmisteltaessa ja läpinäkyvyyttä lisättäessä
- selvittää ja määritellä, mitkä pohjatiedot kuntien toiminnasta ja taloudesta voitaisiin tuottaa valtionavustuksen käsittelyyn automaattisesti ja miten valtionapuviranomaisten tulisi ottaa ne huomioon valtionavustustoiminnassaan
- selvittää mahdollisuudet yhdenmukaistaa kunnille eri valtioapuviranomaisilta myönnettävien valtionavustusten käytäntöjä ja laatia ehdotus yhdenmukaistamisesta
- kuvata erityyppisten valtionavustuksen ”roolit” kuntien toiminnan ohjauksen välineenä (vrt. kunnallinen itsehallinto)
- tuottaa valtionapuviranomaiselle ehdotus vaikutusten mittauksen periaatteiksi, joilla kunnille myönnettyjen valtionavustuksien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja miten arviointitieto olisi hyödynnettävissä kuntien seurannassa ja ohjauksessa
- tuottaa valtionapuviranomaisille ehdotus periaatteiksi, toimintatavoiksi ja yleisiksi velvoitteiksi, joilla kuntaa valtionavustuksen saajana voidaan velvoittaa julkaisemaan, jakamaan ja levittämään valtionavustuksella tehty työ muiden kuntien saataville.

Tässä väliraportissa kuvataan kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernin toimijoille tehtyjen kartoitusten tulokset ja valtionavustusten rooli kuntien toiminnan ohjauksen ja rahoituksen välineenä. Raportissa kuvataan kuntatoimijoille myönnettyjen avustusten kokonaisuutta. Selvitystyön tulokset tietovarantoihin ja kuntien toiminnan ja talouden

<sup>4</sup> Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston asettaminen VN/10384/2019-VM-95

pohjatietojen automaattisen hyödyntämiseen esitellään jaoston loppuraportissa, joka tullaan julkaisemaan kesällä 2022. Loppuraportissa esitetään myös kehittämissuhteiden yhtenäistämistä, ehdotukset vaikutuksen mittaamisen periaatteista sekä ehdotukset tulosten julkaisemisen, jakamisen ja levittämisen periaatteista, toimintatavoista ja velvoitteista.

## 1.2.2 Kuntajaoston kokoonpano ja työn eteneminen

Kuntajaoston puheenjohtajana toimii neuvotteleva virkamies Jani Heikkinen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen valtiovarainministeriöstä. Kuntajaoston jäseniksi nimettiin tarkastuspäällikkö Sami Salonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Pilvi Rantanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Tero Tyni valtiovarainministeriöstä, projektipäällikkö Jaana Walldén valtiovarainministeriöstä, ympäristöneuvos Laura Saijonmaa ympäristöministeriöstä, erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen Suomen kuntaliitosta, projektitoimiston päällikkö Matti Mäkelä Turun kaupungista, rahoitusjohtaja Mika Itänen Seinäjoen kaupungista, kunnanjohtaja Janne Airaksinen Lapinlahden kunnasta, hallintojohtaja Riitta Pitkänen Pohjois-Pohjanmaan liitosta ja nuorisotoimentarkastaja Susanna Lammasaari Lapin aluehallintovirastosta. Erityisasiantuntija Ulla Suomela valtiovarainministeriöstä toimii kuntajaoston asiantuntijasihteerinä.

Jaoston työn yhteyteen on perustettu kaksi erillistä työskentelytyöryhmää työstämään tietovarantoihin ja investointiavustuksiin liittyviä asiakokonaisuuksia. Tietovarantotyöryhmässä käsitellään ja työstetään tietovarantoihin liittyviä kysymyksiä, joilla yhteistä rajapintaa valtiosuus- ja valtionavustusjärjestelmien sekä Kuntatietovarannon välillä. Tietovarantoryhmässä on mukana asiantuntijoita valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta ja valtionavustusten hanketoimistosta, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Opetushallituksesta sekä Valtiokonttorista. Työryhmässä on käsitelty kuntatoimijoiden tunnistamiseen liittyviä kysymyksiä, valtionavustustoiminnan data-analytiikkakartoitusten tuloksia, valtionavustusten kirjanpito- ja maksatusprosessia sekä tietoarkkitehtuuria ja yhteentoimivuutta.

Investointiavustuksia selvittävän työryhmän tehtävänä on tarkastella myönnettävien investointiavustuksien kokonaisuutta, niille asettuja tavoitteita ja lainsäädäntöä. Työryhmä selvittää mahdollisia yhtenäistämismahdollisuuksia liittyen investointiavustusten hakulomakkeisiin, avustuskriteereihin ja -ehtoihin sekä kustannus- ja raportointimalleihin. Selvityksessä tarkastellaan myös mitä tietoja investointiavustuksiin kerätään ja mistä lähteistä sekä miten investointiavustusten vaikuttavuutta arvioidaan. Työryhmä tarkastelee sekä kuntatoimijoille että järjestökentälle myönnettäviä investointiavustuksia. Investointiavustuksien työryhmään osallistuvat valtiovarainministeriön asiantuntijat valtionavustusten

hanketoimistosta ja asiantuntijat opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä (STEA), Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta sekä Asumisen ja rahoituksen kehittämiskeskuksesta. Kuntakenttää edustavat Turun, Seinäjoen, Porin ja Oulun kaupungit. Työhön tullaan osallistamaan myös muita hakija- ja myöntäjätahoja työn edetessä. Työryhmän tulokset julkaistaan osana kuntajaoston loppuraporttia toukokuussa 2022.

Kuntien valtionavustuskäytänteiden nykytilan ja kehittämiskohteiden kartoittamiseksi kuntajaosto toteutti strukturoidut teemahaastattelut tammi-maaliskuussa 2021, hakija- ja myöntäjätyöpajat huhti-toukokuussa 2021 ja hakija- ja myöntäjäkyselyn toukokuussa 2021. Lisäksi nykytilannetta on selvitetty yhdessä Valtiokonttorin kanssa toteutetulla data-analytiikkakartoituksella. Kartoitusten totetustapaa, tavoitteita ja tuloksia esitellään tämän väliraportin luvuissa 3 ja 4. Kartoituksen tuloksia esiteltiin myös yhdessä Kuntaliiton kanssa pidetyssä seminaarissa 9.6.2021. Työtä on muutoin tehty asiantuntijatyönä, käymällä keskusteluja valtionavustusviranomaisten ja eri sidosryhmien kanssa sekä jaoston kokouksissa. Jaoston työssä on hyödynnetty myös valtionavustushankkeen esiselvitysvaiheen aineistoja ja hankkeen toteuttamia kyselyaineistoja.

Samaan aikaan jaoston työn kanssa on käynnissä kuntapolitiikan tulevaisuustyö<sup>5</sup>, jossa kartoitetaan kuntien rakenteita ja rahoitusmalleja, kuntien valtionavustuksia ja niiden roolia osana kuntien palvelujen ohjausta. Jaoston työn rinnalla on myös käynnistynyt sote-uudistus<sup>6</sup>, joka vaikuttaa nykyisiin kuntiin kohdistuviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin ja luu uuden hallinnollisen tason, jolle voidaan antaa jatkossa valtionosuuksia, -avustuksia-tai kustannusten korvauksia ja joka itse voi avustaa muita toimijoita.

### 1.3 Väliraportin rakenne

Tässä väliraportissa on kuvattu kuntien valtionavustuskäytänteiden nykytilaa sekä kehittämiskohteita.

Luvussa 2 kuvataan pääpiirteet kuntiin kohdistuvasta ohjauksesta ja valtionavustusten rooli yhtenä rahoitusohjausinstrumenttina osana ohjauskokonaisuutta. Lisäksi kuvataan ohjausrakenteiden luomia mahdollisia riskinpaikkoja ja ominaisuuksia, joita täytyy huomioida kuntiin kohdistuvien valtionavustusten toteuttamisessa. Luvussa kuvataan myös kunnan tehtäväkokonaisuuksien, tehtävälainsäädännön ja valtionavustuslainsäädännön välisiä yhteyksiä.

<sup>5</sup> Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmisteleva työryhmä VM177:00/2020, Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa käsittelevä jaosto VM178:00/2020 ja Kuntien roolia, itsehallintoa, rakenteita ja toimintatapoja käsittelevä jaosto VM179:00/2020

<sup>6</sup> HE 241/2020

Kuntatoimijoille myönnettävien valtionavustusten kokonaisuutta on kuvattu luvussa 3. Aiemmin tehtyjen kartoitusten, asiakirja-aineistojen ja valtionavustusviranomaisten internetsivujen perusteella on pyritty tunnistamaan, minkälaisia avustuksia kuntatoimijoille myönnetään ja mihin tehtäväkokonaisuuksiin avustukset liittyvät. Lisäksi esitellään toteutetun data-analytiikkakartoituksen tulokset. Kartoituksella pyrittiin selvittämään, kuinka paljon avustuksia eri tyyppisille kuntatoimijoille kohdennetaan ja kenen toimesta.

Kuntajaosto kartoitti valtionavustusten nykytilaa ja kehittämissuunnitelmia teemahaastatteluin, työpajoin ja kyselyin. Luvussa 4 on esitetty kartoitusten toteutus, tavoitteet ja tulosten analysointi. Eri tavoin toteutettujen kartoitusten tulokset läpikäydään valtionavustusten toimintamallin ja sen vaiheiden (avustustoiminnan suunnittelu, avustustoiminta ja lopputulosten arviointi ja jakaminen) kautta.

Luvussa 5 kuvataan kootaan selvitystyössä esiin nousseet löydökset valtionavustustoiminnan kehittämisalueiksi kuntanäkökulmasta. Tässä raportissa kuntatoimijoiksi kutsutaan kuntia, kuntayhtymiä, kunnan liikelaitoksia, kuntahtymäliikelaitoksia, liikelaitoskuntayhtymiä ja edellä mainittujen konsernirakenteeseen kuuluvia tytär- ja osakkuusyhteisöjä.

## 2 Kuntien ohjauksen kuvaus ja valtionavustusten rooli ohjauksessa

### 2.1 Yleiset kuntia koskevat ohjausmuodot

#### 2.1.1 Kuntasektoriin kohdistuvat ohjauskeinot ja ohjausinstrumentit

Julkisessa hallinnossa ohjaus voidaan jakaa toiminnallisiin ohjauskeinoihin. Ohjauskeinojen eli ohjausinstrumenttien jako on tehtävissä esimerkiksi juridisen tason (velvoittavan sääntelyn ja vapaan sopimisen) ja niukkuuden jaon (resurssien, voimavarojen jakamiseen) tason välillä. Koska hallinto organisaatioineen koostuu ihmisistä, jakoa on tehtävissä myös sosiaalisen vaikutusketjun kuten informaation ja vaikutusvallan kautta.

Julkisen hallinnon sisällä eri ohjauskeinot ovat samaan aikaan toistensa substituutteja ja komplementteja. Esimerkiksi normiohjausta tuetaan tai täydennetään usein pysyvällä tai väliaikaisella informaatio- ja resurssiohjauksella, kuten valtionavustuksilla. Tämän raportin kuvauksessa käytetty perusjako ohjauskeinoissa on esitetty taulukossa 1.

**Taulukko 1.** Julkisen hallinnon toiminnalliset ohjauskeinot

Ohjauskeino	Kuvaus (ja liitos valtionavustuksiin)
<b>Poliittinen ohjaus</b>	<p>Poliittinen ohjaus tapahtuu poliittisen järjestelmän ja edustuksellisen demokratian kautta julkisen hallinnon eri tasoille. Poliittinen ohjaus liittyy kansalaisten/asukkaiden, poliittisten vaikuttajien ja julkisen hallinnon eri tasoilla ja toiminnoissa olevien henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Tämän tason ohjaus on vaikuttamista sosiaalisten yhteyksien kautta, eikä kiinnity erityisesti yksittäiseen julkiseen hallinto-organisaatioon.</p> <p>Julkisessa hallinnossa poliittinen ohjaus dokumentoituu poliittisten kantojen julkistusten, politiikkaohjelmien, periaatepäätösten ja strategioiden kautta. Poliittinen ohjaus muuttuu ja kanavoituu normiohjaukseksi tai muiksi ohjausmuodoiksi riippuen siitä, osallistuuko poliittinen päätöksenteko kyseiseen ohjausmuotoon vai toteuttaako ohjausta viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu esim. informaatio-ohjaus.</p> <p><i>Valtionavustuksissa poliittinen ohjaus vaikuttaa eri vaiheissa. Poliittinen keskustelu muovaa valmistelua ja tavoitteita ennen varsinaisia poliittisia päätöksiä, normi- ja rahoitusohjauksen syntymistä.</i></p>

Ohjauskeino	Kuvaus (ja liitos valtionavustuksiin)
Normiohjaus	<p>Normatiivinen ohjaus sisältää lain, asetuksen, määräyksen ja viranomaispäätöksen nojalla annetun kohdetta velvoittavan ohjauksen. Normiohjaus voi koskea mitä tahansa hallinnon toimintaa. Normiohjauksella poliittista valtaa delegoidaan toimivallaksi alemmille viranomaisen tarkasti päätettävän asian tasolle.</p> <p><i>Valtionavustuksien osalta normiohjaus kattaa yleissääntelyn ja erityissääntelyn, joilla ohjataan avustuksen perusteita, avustettavia organisaatioita, avustuskohteita ja avustustoimintaan liittyviä viranomaistoimia.</i></p>
Rahoitusohjaus	<p>Rahoitusohjaus (finanssiohjausta) on tapa kohdentaa voimavaroja, resursseja valittujen kriteerien mukaiseen tai säädöksiin osoitettuun toimintaan tai säättää resurssien tasoa ja käyttöä toiminnan laajuuden ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Toimet julkisen hallinnon tulojen ja menojen arvioinnista ja niistä tehtävistä päätöksistä aina yksittäiseen avustukseen ovat rahoitusohjausta.</p> <p><i>Valtionavustus on rahoitus- eli finanssiohjausta ja osa laajempaa rahoitusohjausta, valtiontukitoimintaa.</i></p>
Tulosohjaus / Omistajaohjaus	<p>Tulosohjaus/Omistajaohjaus on omistajan ja/tai sidosorganisaation välistä ohjausta. Yhtiö- ja muussa yhteisömuotoisissa yhteisöissä ohjaus tapahtuu edustajiston, kuten yhtiökokouksen tai/ja hallituksen kautta, jossa omistaja tai sidostaho voi vaikuttaa yhtiötä koskeviin päätöksiin.</p> <p><i>Omistajaohjauksessa voidaan asettaa tavoitteita valtionavustuksiin liittyen. Voidaan ohjata sitä, mitä valtionavustuksia haetaan ja mitä valtionavuilla tehdään ja miten valtionavuilla tehtävä työ palvelee muita omistajan tavoitteita.</i></p>
Sopimusohjaus	<p>Sopimusohjaus on sopimusosapuolten välinen vapaaehtoinen ohjauskeino. Normiohjauksella voidaan määrittää vapaan sopimisen rajoja.</p> <p><i>Valtionavustuksissa voidaan asettaa rahoitusehtoja ja rajoituksia rahoitettavan tahon sopimusvapaudelle. Esimerkiksi voidaan velvoittaa tiettyjen kolmansien osapuolten palvelujen käyttö tai asettaa ehtoja kilpailutukselle.</i></p>
Informaatio-ohjaus	<p>Informaatio-ohjaus kattaa monipuolisesti kaiken tiedon välittämisen osapuolten välillä. Ohjausmuoto kattaa niin perinteisen viestinnän ja ohjeistuksen kuin räätälöidyt tietopalvelut ja digitaaliset välineet sekä yhteiset julistukset, strategiat ja niiden viestinnän. Ohjaus kattaa myös kaikki datan ja informaation välityskanavat ja tietovarannot.</p> <p><i>Informaatio-ohjaus on oleellinen osa valtionavustustoiminnan suunnittelua, toteutusta ja seurantaa. Erityisesti avustusten vaikuttavuuden arviointi on keskeinen informaatio-ohjauselementti.</i></p>

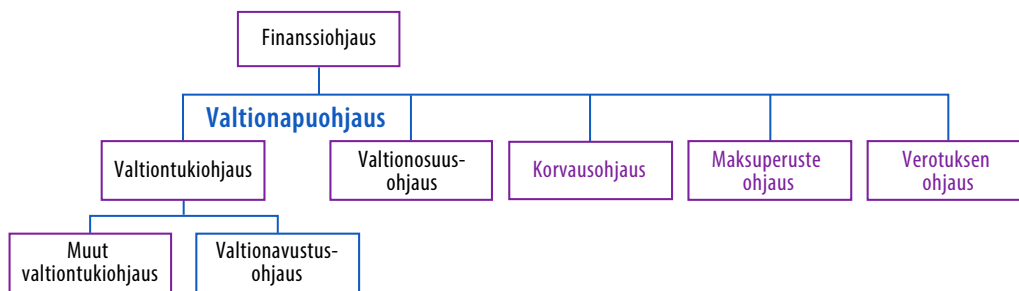


Kuntia ja muita viranomaisia koskevat ensisijaiset valtionhallinnon ohjauskeinot ovat normiohjaus, rahoitusohjaus ja informaatio-ohjaus. Tulos- tai omistajaohjausta käytetään viranomaisen sisäisen rakenteen kuten valtionhallinnon sisäisen tai kuntakonsernin sisäisen ohjauksen ohjausmuotona. Sopimusohjaus (Huom! kaikki sopimusohjauksen piiriin kuuluvat sopimus -nimellä kulkevat toimet eivät ole sopimusoikeudellisia sopimuksia, esim. MAL-sopimus.) kohdistuu viranomaisen sidostahoihin tai muihin kumppaneihin.

## 2.1.2 Valtionavustukset osana laajempaa rahoitusohjausta

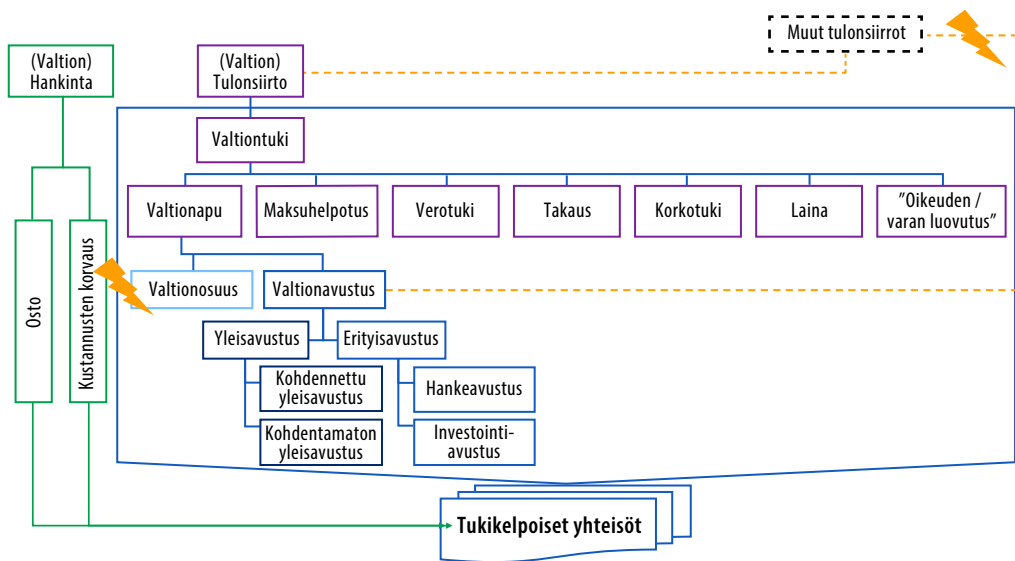
Valtionavustukset ovat osa julkisen hallinnon rahoitusohjausta (finanssiohjaus), jota tehdään julkista päätösvaltaa käyttäen kaikilla hallinnon tasoilla (Kuvio 1). Valtionavustukset ovat ohjauskeinona tässä tarkastelussa osa valtioneuvoston instrumenttia. Yksityishenkilöiden saamat avustukset yksityistaloudellisiin menoihin (tyypillisesti tuen saaja yksityishenkilö henkilönumerolla) ei tässä tarkastelussa katsota valtioneuvoksi, eikä siis ole osa muiden yhteisöjen rahoitusohjausta, vaikka sosiaalietuudet ovatkin osa finanssipoliittista päätöksentekoa, jossa päätetään, kuinka paljon tietyille viranomaiselle annetaan resursseja sosiaaliturvan maksamiseksi.

**Kuvio 1.** Valtionavustusohjaus osana valtionapuohjausta ja muuta rahoitusohjausta (finanssiohjausta)



Tukimuotona valtiontuet ja valtionavustukset kohdistuvat tukikelpoisiin yhteisöihin, jotka voivat olla periaatteessa kaikki rekisteröidyt yhteisöt (Kuvio 2)<sup>7</sup>. Tukikelpoisuutta rajataan eritasoisella lainsäädännöllä (esim. EU:n valtiontukisäännökset) ja muilla normeilla tukimuodoista (kuten valtionavustukset) riippuen.

**Kuvio 2.** Valtionavustus osana valtiontuen tukimuotoja



Samaan tukikelpoiseen yksikköön voi kohdistua useampaa samanaikaista rahoitusohjausta ja myös muita ohjausinstrumenttejä. Rahoitusohjaus voi tapahtua samanaikaisesti useammalta hallinnon tasolta ja usean eri viranomaisen toimesta. Kuntien saamien valtionavustusten tapauksessa tilanne näyttäytyy monikanavaisena rahoituksena, jossa useampi valtion viranomainen myöntää kunnan eri toiminnoille avustuksia tai muuta rahoitusta, kuten valtionosuuksia.

Vaikka valtionaputoiminnan alla voidaan samasta avustustoiminnan järjestelmästä teknisesti antaa rahaa yksityishenkilöille yksityistaloudellisiin menoihin, tulee nämä selkeästi erottaa valtionavustustoiminnasta ja käsitellä muina tulonsiirtoina. Samoin kustannusten korvaukset ja valtionavut voidaan hoitaa teknisesti samojen viranomaisten samoista järjestelmistä, vaikka kyseessä onkin eri rahoitusmuoto.

<sup>7</sup> Tässä valtiontuella tarkoitetaan "tilinpidollista" valtiontukea eli tulonsiirron (rahan tai varan) jakoa toiselle osapuolelle.

### 2.1.3 Valtion kuntien rahoitusperiaate

Kunnan rahoituksen peruseriaatteena on, että kuntien lakisääteisiä tehtäviä rahoitetaan pääasiassa kunnan omin verotuloin, valtionosuuksin ja asiakas- tai käyttömaksuin. Kunta rahoittaa itselleen ottamien (kunnan yleinen toimiala) tehtävien kustannukset ja osan säädöksillä annettujen tehtävien rahoituksesta omalla verorahoituksella. Valtio osallistuu merkittävästi tiettyjen peruspalvelutehtävien kustannuksiin antamalla kunnalle valtionosuuksia.

Tällä hetkellä Suomessa noudatetaan valtioneuvoston päättämää valtionosuuksien rahoitusperiaatetta, jonka mukaan uusien tehtävien ja velvoitteiden osalta kunnat saavat tehtävien aiheuttamia kustannuksia vastaavasti lisää rahoitusta yleisen valtionosuusjärjestelmän korotuksena. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan perustuen valtion velvollisuus on huolehtia kuntien tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoriutua tehtävistä, jotka niille määritellään lailla.

Rahoitusperiaate perustuu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka mukaan kuntien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Kunnilla on tämän vuoksi oikeus, kansallisen talouspolitiikan rajoissa, riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne saavat päättää itsenäisesti.

Erytisavustuksina annettuja valtionavutuksia annetaan säädösperusteisen toiminnan kehittämiseen ja kunnan yleisen toimialan mukaiseen toimintaan. Lisäksi valtio ostaa kunnilta palveluja ja korvaa palveluiden aiheuttamat kustannukset. Yleisavustuksia annetaan kunnallisille toimijoille tiettyihin yksittäisen kunnan aluetta ja asukkaita laajempiin palvelutehtäviin, jossa rahoitus ei mene yhden tai useamman kunnan kautta, vaan suoraan tietyille toimijalle.

## 2.2 Valtion ohjaus kunnissa

### 2.2.1 Kuntasektoriin kohdistuvan valtion ohjauksen kattavuus

Ohjaus voidaan yleisesti suunnata tarkennetusti joko tiettyyn organisaatioon, sen osaan tai yleisesti tietynmuotoisiin organisaatioihin. Tarkat ohjattavat organisaatiot on määritelty erikseen normeissa tai ne ovat osa organisaatioiden välisiä hallinto- ja omistusrakenteita.

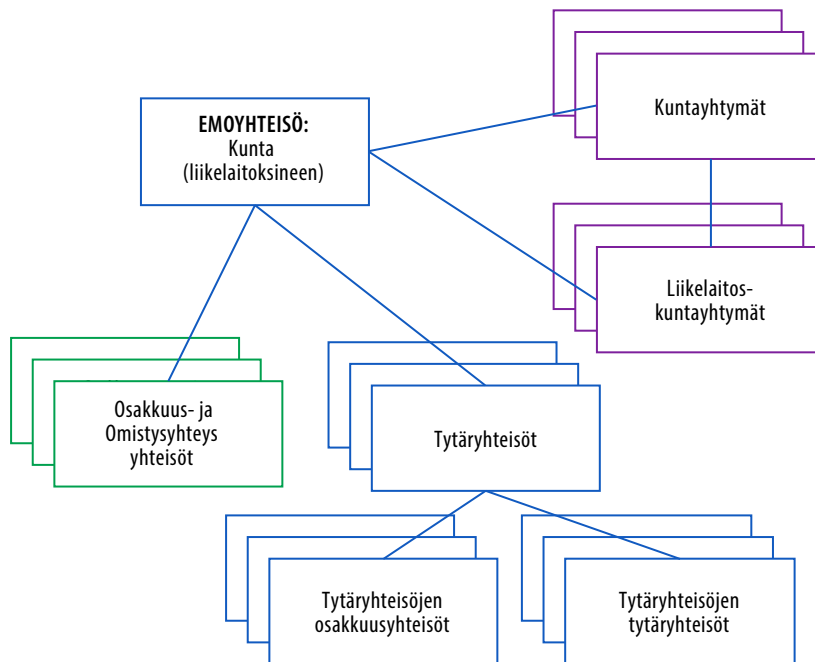
Kaikki kuntiin liittyvät julkisen hallinnon (valtion) ohjausinstrumentit eivät ole kohdenettu aina nimenomaisesti kuntaan tai kuntayhtymään juridisenä viranomaisena tai yksikönä. Valtionhallinnon suunnasta tiettyä toimialaa koskevat ohjausinstrumentit voivat koskea myös kunnan sisällä olevaa kustannuspaikkaa, toimialaa/toimintoa, liikelaitosta /

taseyksikköä (Kuvio 3) sekä kunnan tytäryhteisöä tai osakkuusyhteisöä (Kuvio 4). Ohjauksen kohteeseen vaikuttaa myös kuntien mahdollisuus omin päätöksin organisoida esimerkiksi lailla tehtäväksi annettua toimintaa useilla eri tavoilla.

**Kuvio 3.** Esimerkki kunnan (tai kuntayhtymän) sisäisestä rakenteesta

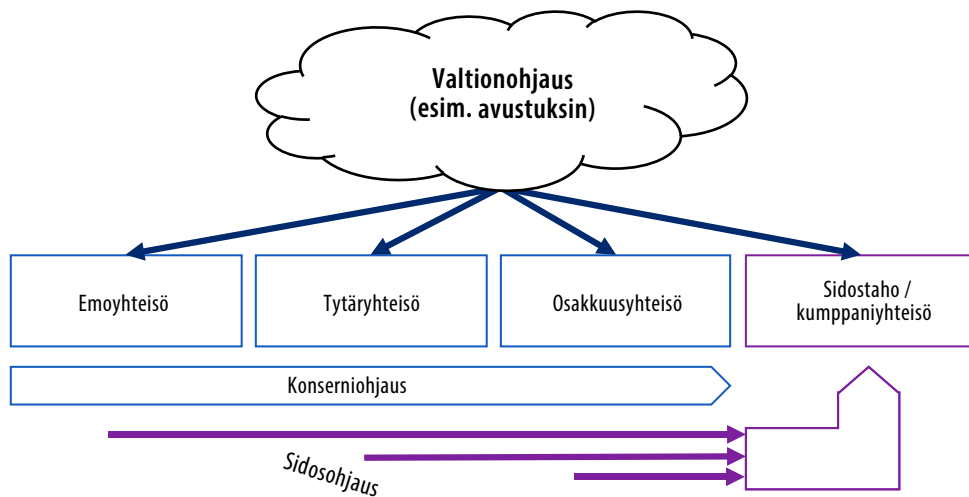
Kunta	
Toimialat	
Liikelaitokset	Tulosyksiköt
Kustannuspaikat	
Toiminnot	
Palvelut	

**Kuvio 4.** Esimerkki kunnan (tai kuntayhtymän) konsernirakenteesta (Lähde: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta)



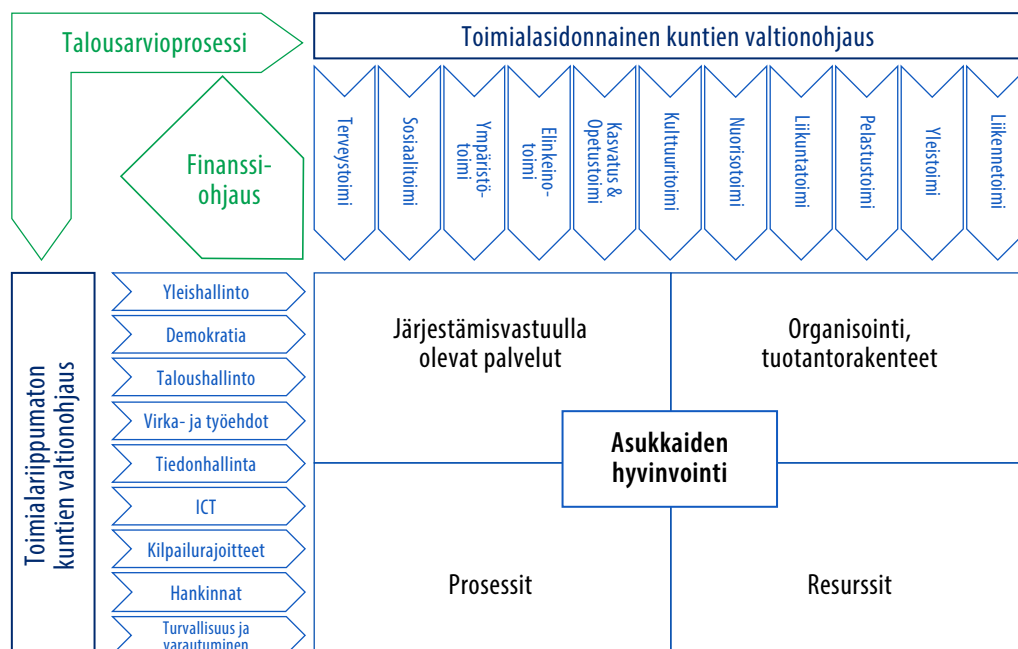
Eriyisenä ohjattavan yhteisön tapauksena ovat viralliseen kuntakonserniin kuulumattomat yleishyödylliset kunnan sidostahot, kuten (tyypillisesti vapaan kansalaistoiminnan yhdistykset), joita kunta ohjaa esimerkiksi itse omien avustusten tai muun tuen, kuten esimerkiksi tilojen käyttöönotto vastikkeetta, sekä muiden kunnan käyttämien ohjausinstrumenttien kautta (Kuvio 5). Nämä kunnan emo- ja konserniyhteisöön kuulumattomat kumppaniryhmittymät tuottavat esimerkiksi palveluita ostopalvelusuhteen, kunnan itse maksaman avustuksen tai yhteistyösuhteen kautta ja niihin kohdistuu usein myös suoraa valtion ohjausta ja avustustoimintaa.

**Kuvio 5.** Valtionohjaus suhteessa kuntiin ja kunnan toiminnan omaan ohjaukseen



Valtion ohjaus ulottuu kunnan sisäiseen toimintaan. Samaa asiaa, kuten esimerkiksi kunnan resurssina olevaa ICT palveluita ohjataan samaan aikaan toimialariippumattomasti yhdestä ministeriöstä ja toimialariippuvasti toisesta ministeriöstä (Kuvio 6). Samoin toiminnalla voi olla useita ja useasta näkökulmasta asetettuja tavoitteita, joita ajetaan eri ministeriöiden vastuulla olevien ohjausinstrumenttien kautta.

**Kuvio 6.** Valtion toimialariippumaton ja toimialasidonnainen valtion ohjaus



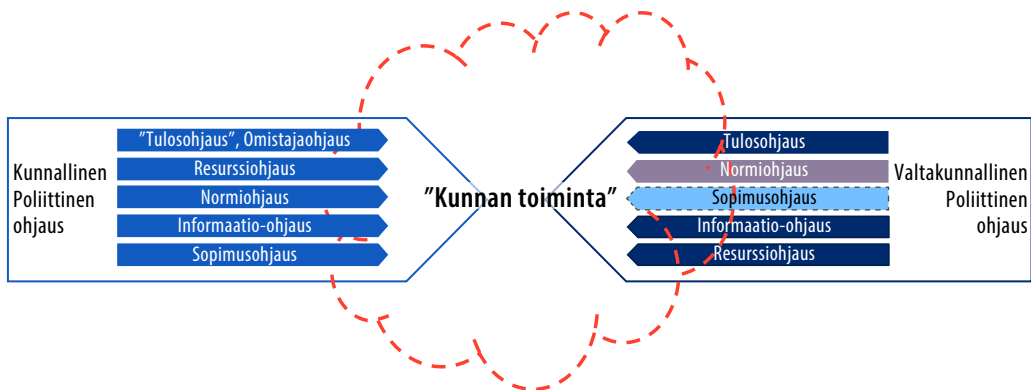
## 2.2.2 Kunnan rakenteiden ohjaustasot

Kuntien ja kuntakonserniin liittyvien tytä- ja osakkuusyhteisöjen tapauksessa kuntatoimijoita ohjataan samanmuotoisilla ohjausinstrumenteilla ja samanaikaisella poliittisella ohjauksella julkisen hallinnon eri tasojen suunnasta. Poliittisen ohjauksen monisuuntaisuus pohjautuu perustuslain mukaiseen kansallisen tason kansanvaltaan ja paikallisen tason asukkaiden itsehallintoon. Samoin perustuslaista on johdettavissa eri tasojen ohjaukselle tavoitteet, mitkä liittyvän asukkaiden oikeuksien toteutumiseen ja hyvinvoinnin turvaamiseen.

Kunnallinen ja muu paikallinen asukkaiden itsehallinto toteutuu kunnan asukkaiden tasolta poliittisen ohjausjärjestelmän kautta ja vaikuttaa kunnan tasolla ja kunnan ohjauksessa tapahtuviin toimintoihin. Valtakunnan tasolla asukkaiden vallankäyttö kohdistuu kuntaan viranomaisena tai tiettyyn toimialaan kokonaisuutena. Toiminnan ohjaus

toteutuu kansallisen päätöksenteon kautta ja vaikuttaa kunnan toimialoihin tai konserni-toimijoihin (Kuvio 7).

**Kuvio 7.** Kunnan monisuuntainen ohjaus



Riippumatta ohjauksen tasosta tai suunnasta, ovat ohjausinstrumentit yleisellä tasolla identtiset jokaisella hallinnon tasolla. Normiohjaus valtion suunnasta toimii yleensä lainsäädäntötyyppisen normituksen mukaisesti, kun taas kunnasta käsin sovelletaan normitoina ja säädöksistä delegoituna toimivaltana, päätettyinä sisäisinä ohjesääntöinä ja hallintopäätöksinä. Sekä valtion että kunnan tasolta varsinaisten ohjausinstrumenttien käyttö jakautuu toimialakohtaisesti. Tällöin esimerkiksi eri toimialojen sisällä on omia ohjaussuhteita suoraan valtion ja kunnan toimialan välillä.

Valtionavustukset kuuluvat resurssiohjausinstrumenttiin ja jokaisella kunnan toimialalla on jokin valtion toimialaa ohjaava viranomainen. Toimialavastuullisella viranomaisella on periaatteessa aina mahdollisuus toteuttaa toimialaohjausta valtionavustusten kautta kunnan toimialojen sisällä kohdistuen kaikille kunnan ja kuntakonsernin yhteisöihin ja sidostahoihin tai niissä sijaitseviin toimintoihin.

### 2.2.3 Valtion rahoitusohjauksen kokonaisuus kunnissa

Valtionhallinnon ohjaus koskien kuntien tuloja koostuu useasta eri menetelmästä ja kohdistuu useaan eri kunnan tuloerään. Vaikka lainarahoitus ja siihen liittyvät ohjaus ovatkin merkittävä tekijä kuntataloudessa tarkastellaan tässä väliraportissa kuntien tulorahoitukseen liittyvä ohjauskeinoja. Kuntien vuosikatteeseen vaikuttava tulorahoitus koostuu toimintatuotoista, verotuloista ja valtionosuuksista ja rahoitustuotoista. Valtionavustukset kuuluvat aluerästä toimintatuottoihin.

Kirjanpidon käsitteiden kautta tarkasteltuna kunnan tuloeriä ovat:

*Toimintatuotot*  
*Myyntituotot*  
*Maksutuotot*  
*Tuet ja avustukset*  
*Vuokratuotot*  
*Muut toimintatuotot*  
*Verotulot ja valtionosuudet*  
*Kunnan tulovero*  
*Osuus yhteisöveron tuotosta*  
*Muut verotulot*  
*Valtionosuudet*  
*Rahoitustuotot ja -kulut*  
*Satunnaiset tuotot*

Kunnan muilta yhteisöiltä, kuten valtiolta, saamat avustukset kuuluvat kirjanpitokäsitteeseen *Tuet- ja avustukset*. Saadut valtionosuudet kirjataan erikseen omaksi *Valtionosuudet* -eränään. Tuet ja avustukset voidaan kohdentaa tiettyyn kunnan tehtävään ja palveluun, mutta yleisten valtionosuuksien tapauksessa saatua rahoitusta ei voi kohdentaa tiettyyn palveluun.

Kuntien tapauksessa jokaista tuottolajia tai sen alaerää voidaan säännellä eri ohjauskeinoilla, mutta tyypillisesti verotuloihin, valtionosuuksiin sekä myynti- ja maksutuottoihin liittyy normiohjausta, joilla määritellään esimerkiksi kunnan verotuksen tai asiakasmaksujen raameja tai kustannusten korvausperusteita.

Valtionavustukset tulovaikutuksineen vaikuttavat kunnan keskeisiin tunnuslukuihin kuten toimintakate, vuosikate, toiminnan tulos ja toiminnan ja investointien rahavirta. Valtionavustuksilla voi aika-ajoin olla vaikutuksia taloudellisten tunnuslukujen tuomaan kuvaan kunnan todellisesta taloudellisesta asemasta. Siksi esimerkiksi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arvioinnissa valtionavustukset pyritään poistamaan tarkastelusta.

Kunnille ei ole tällä hetkellä kriteereitä, joiden perusteella niiltä evättäisiin valtionavustus, mikäli tunnuslukuihin perustuva kunnan taloudellinen kantokyky on heikko. Vastaavasti 7/2021 lausuntovaiheessa oleva luonnos hallituksen esitykseksi valtionavustuslain muuttamisesta (VN/1236/2021) ottaa kantaa muiden yhteisöjen taloudelliseen asemaan eräänä avustuskelpoisuuden kriteerinä.



## 2.2.4 Valtion kuntaohjaus valtionavustuksin

Kunta saa tällä hetkellä valtionavustuksia kaikkiin tehtäväryhmiinsä liittyen. Samoin valtionavustuksia annetaan tai voidaan antaa kaikille kuntakonsernin yhteisöille. Suuri valtionavustusten saajajoukko ovat kunnan yleisen hyvinvointitehtävän ja muiden tehtävien toteuttamisen ja ohjauksen näkökulmasta sidos- ja kumppaniyhteisöt.

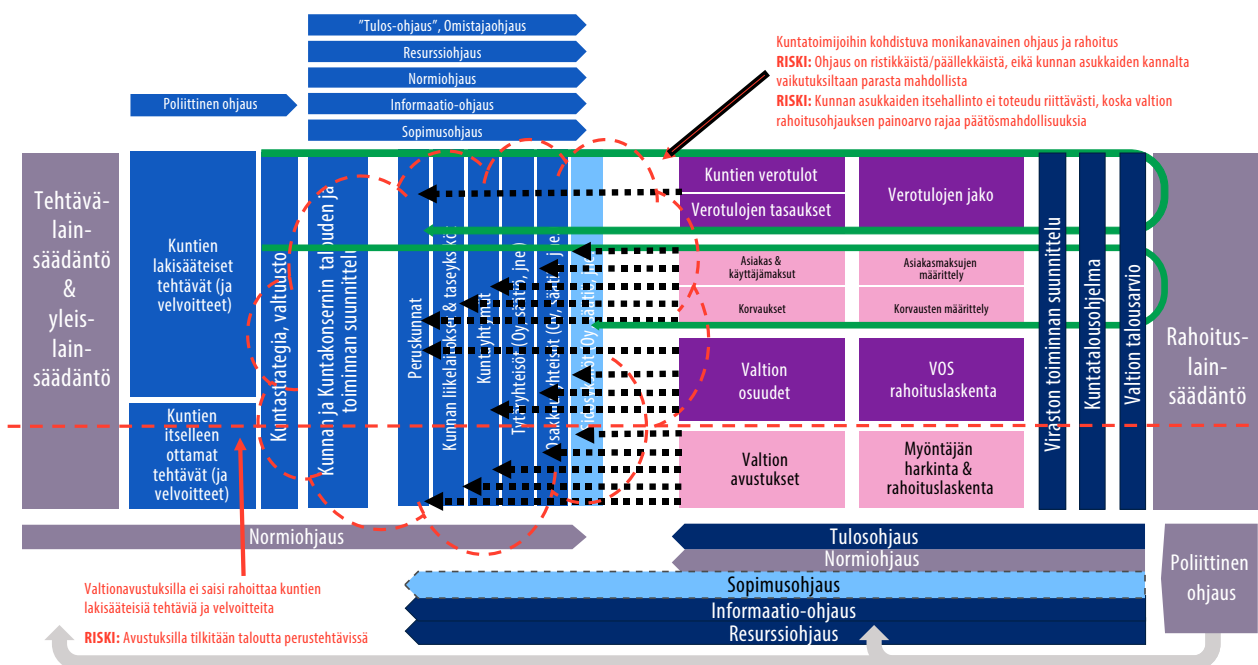
Valtionhallinnon kunnille myöntämien valtionavustusten lisäksi kunnat myöntävät myös itse avustuksia joko omista varoistaan tai muun hallinnon tason (valtion) varoista. Avustukset -käsite liittyy julkisen vallan käyttöön hallinnon tasosta riippumatta. Myös kuntien myöntämät avustukset voivat kohdistua mille tahansa kunnan toimialalle.

Tarkasteltuna Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon makrotilastoinnin kautta kuntasektori kokonaisuutena (tilastoinnissa julkisyhteisöön kuuluvat kunnan osat ja muut kunnalliset yhteisöt) sai vuonna 2019 tulonsiirtona valtionhallinnolta 14,4 miljardia ja investointiavustuksia kaikkiansa 104 miljoonaa. Samaan aikaan kuntasektori maksoi itse avustuksia voittoa tavoittelemattomille yhteisöille 356 miljoonaa ja pääomansiirtoja 17 miljoonaa. Luvut ovat sulautettuja ja kattavat siirrot ja avustukset tilastollisesti määritellyn julkisen sektorin osalta.

Valtiohallinto puolestaan maksoi Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2019 tulonsiirtoina voittoa tavoittelemattomille yhteisöille 2,3 miljardia ja pääomansiirtoja 449 miljoonaa. Luvuista ei voida päätellä, kuinka paljon näistä kohdistuu kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöille, jotka kuuluvat kuntakonserniin, mutta joita ei tilastoida osana paikallishallintosektoria.

Lisäksi makrotilastoluvuissa tulee ottaa huomioon, että osa valtion ja kunnan maksuliikenteestä näkyy palvelun ostoina ja myynteinä eikä tulonsiirtoina tai pääomansiirtoina, mihin valtaosa valtionavustuksista, valtionosuuksista ja korvauksista tilastoidaan.

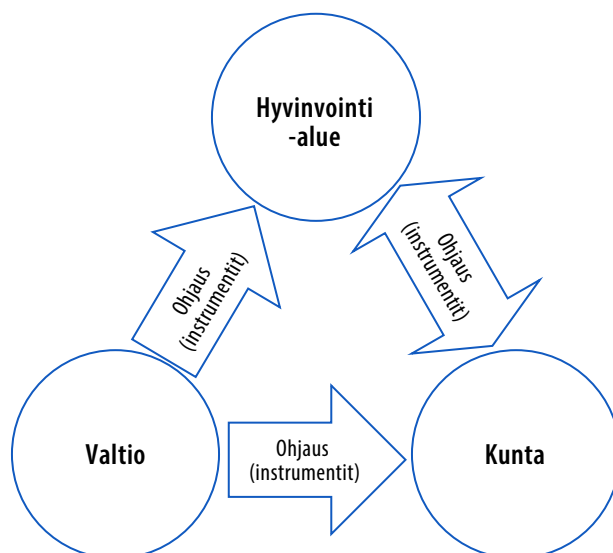
Valtionavustustoiminnan näkökulmasta on muistettava, että kunta voi myös itse antaa monipuolisesti valtiontukea esimerkiksi avustuksina osana toimintakuluja ja toisaalta ottaa lainaa tai sijoittaa tytär- ja osakkuusyhteisöihin. Lisäksi kunta voi taata lainoja kuntakonserniyhteisöjen, ei kilpailullisten ja luonnollisten monopoliyhteisöjen sekä liittyen liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, museolain, teatteri- ja orkesterilain tai nuorisolain mukaisten tehtävien edistämiseen.

**Kuvio 8.** Valtionavustusten rooli kuntien toiminnan ohjauksessa ja rahoituksessa


Kuviossa 8 on koottuna kunnan monisuuntainen ohjaus eri tasoiheen ja ohjausinstrumentteineen. Jotta kuntatoimijoihin kohdistuva valtionavustustoiminta olisi mahdollisimman kustannusvaikuttavaa, tulisi eri osapuolilla olla mahdollisimman kattavasti tietoa kokonaisuudesta. Nykymallissa monimutkaista ja -ulotteista toimintaa hallitaan niin valtiolla kuin kunnissakin talousarvion laadintamenettelyssä, jossa pyritään koordinoimaan eri osapuolten toimintaa ennen resursointipäätöksiä. Resurssipäätösten jälkeen koordinointi esimerkiksi kuntiin kohdistuvasta valtionavustustoiminnasta jää kunkin viranomaisen omalle vastuulle.

## 2.3 Kuntien ja hyvinvointialueiden vaikutus ohjaukseen ja valtionavustuksiin

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen hyvinvointialueiden perustamisesta ja sote-uudistuksesta. Uudistuksessa luotiin uusi hallinnon taso sosiaali-, terveys ja pelastuspalvelujen tuottamiseksi kuntia suuremmilla itsehallinnollisilla alueilla. Uudistus vaikuttaa myös kuntien ohjausympäristöön poistaen valtion sote- ja pelastustoimen palveluihin liittyvän ohjauksen kuntiin liittyen, mutta luoden asukkaiden hyvinvointiin liittyvän ohjauksen. Valtion ohjaus palveluihin ei ole poistumassa, vaan uusi ohjaussuhde muodostuu hyvinvointialueiden ja valtion välille (Kuvio 9).

**Kuvio 9.** Valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välinen ohjausrakenne

Hyvinvointialueiden ja kuntien välille luodaan säädöspohjaisesti ohjaussuhde, jonka tarkoituksena on varmistaa kunnan asukkaiden peruspalveluiden yhdenvertainen toteutuminen ja hyvinvoinnin edistäminen. Samoin kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollista sopimusteitse siirtää joitakin tehtäviä osapuolten välillä.

Hyvinvointialue muodostaa nykyisten ohjausrakenteiden lisäksi uuden, myös kuntiin kohdistuvan ohjausrakenteen, mikä monimutkaistaa tilannetta nykyisestäään. Säädösteknisesti hyvinvointialueet voivat periaatteessa saada valtionavustuksia ja toisaalta hyvinvointialue voi jakaa avustuksia muille toimijoille. Hallintouudistuksen tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä millaiseksi valtionavustustoiminta hyvinvointialueita koskien muotoutuu ja miten kuntatoimijoiden nykyiset sote-avustukset muuttuvat.

## 2.4 Huomioita kuntiin kohdistuvasta monitasoisesti ohjatusta valtionaputoiminnasta

### 2.4.1 Ohjaustasojen tuomia riskejä ja ratkaisuja valtionavustustoimintaan

Monitasoinen ja monisuuntainen ohjaus tuo mukanaan ohjausriskin, joka voidaan yleistää tilanteeksi, jossa eri suunnasta tulevan ohjauksen kautta resurssit saadaan kulutettua suunnitellusti aiottuun toimintaan, mutta vaikutukset ja oheisvaikutukset

kumoavat toinen toisensa. Tällöin rahoituksen käytön kokonaisuuden tasolla ei saavuteta kustannusvaikuttavuutta.

Tässä raportissa käsiteltävät kuntiin kohdistuvan ohjauksen perusongelmien mahdolliset lähteet ovat:

- Poliittisen ohjauksen väliset ristiriidat (eduskunta vs. kunnanvaltuusto vs. maakuntavaltuusto)
- Toimialakohtaisen ohjauksen ristiriidat (ministeriö x vs. ministeriö y)
- Ohjausinstrumenttien välinen ristiriita (politiinen ohjaus vs. normiohjaus vs. rahoitusohjaus vs. tulosohtaus/omistajaohjaus vs. sopimusohjaus vs. informaatio-ohjaus)
- Ohjausinstrumenttien sisäiset kuten rahoitusprosessien väliset ristiriidat (valtionosuus vs. valtioavustus vs. kustannusten korvaus).

Poliittisen ohjauksen riskit näyttäytyvät valtakunnallisten ja paikallisten poliittisten intressien välillä. Valtionavustusten osalta valtakunnallisesti ja poliittisesti esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätösten mukaan painotetut avustuskohteet voivat paikalliselta tasolta tarkasteltuna olla ristiriidassa esimerkiksi kuntastrategian painotusten kanssa.

Toimialakohtaiset ohjauksen ristiriidat ovat tilanteita, joissa samaan tehtävään tai toimintoon kohdistuu usean ohjaajan ohjaustoimenpiteitä. Valtionavustuksissa asetelma näkyy esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminnan kehittämistä rahoitetaan toimialan substanssiviranomaisen osalta ja samalla yleisen kehittämisen kautta ilman, että rahoittajat ennakolta tietävät rahoittavansa samaa kehittämisaluetta.

Ohjausinstrumenttien välinen ohjausriski näyttäytyy ikävimmillään eri sääntelyn yhteentoimimattomuutena, mikä on tuttu ongelma tiedonhallinnan yhteentoimivuustyöstä. Samoin rahoitusohjaus voi painottaa eri asioita kuin säädökset. Valtionavustuksissa tilanne seuraa siitä, jos avustuksen kriteereissä ei huomioida riittävästi esimerkiksi muiden toimialojen säädösten reunaehtoja tai informaatio-ohjauksen kautta esiin nostettuja toimintatapoihin liittyviä tavoitteita. Samoin säädösten kautta kunnille on ollut tapana antaa uusia tehtäviä, vaikka tehtävien rahoitus on voinut jäädä alimitoitetuksi.

Rahoitusohjauksen sisäinen, eräs kuntien saamiin valtionavustuksiin liittyvä ohjausinstrumenttien välinen, erityisriski on valtionosuuksilla rahoitetun toiminnan ja valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan ristiriita, jossa käytännössä pysyviä tehtäviä rahoitetaan valtionosuuksien sijasta avustuksilla.

Vaikka ohjauksen ristikkäisyyttä ja riskejä onkin, kaikki ohjaustasot ja ohjausinstrumentit ovat käyttökelpoisia ja sinällään tarpeellisia sekä valittavissa esimerkiksi

kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta. Jotkut tavoitteet vaativat onnistuakseen vain informaatio-ohjausta ja toiset vaativat rahoitusta tai useampaa samanaikaista ohjauskeinoa.

Ei ole tiedossa olevaa lähtökohtaista syytä ylikeskittää tavoitelähtöistä ohjausta tiettyyn ohjausputkeen tai -instrumenttiin, koska julkinen päätöksenteko tarvitsee vastavoimia toimiakseen tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Julkisesta päätöksenteosta puuttuu itsesäätelymekanismi, kuten markkinahinnoittelu, jolloin tarvitaan moniulotteisempaa ohjaustahojen välistä säätelymekanismia varsinaiseen päätöksentekoon.

Keskeinen asia eri ohjausinstrumenttien yhteydessä ja rahoitusohjauksessa on tieto ja sen jakaminen mahdollisimman vapaasti eri ohjausputkien välillä. Eri ohjausputkien pitää tietää, millaista ohjausta on voimassa ja/tai käynnissä eri osapuolten toimesta. Rahoitusohjauksen osalta on tiedettävä kuka, miten paljon, kenelle ja miksi rahoitusta on antanut tai antamassa ja lisäksi, oliko jo tehdyllä rahoitusohjauksella vaikutusta. Lisäksi tarvitaan yksittäistä rahoitusohjelmaa laajempaa tietoa, jotta rahoitusohjauksen kokonaisvaikutuksia voidaan arvioida.

Kuntien tapauksessa erityiskysymyksenä on saada tietoa kunnan, kuntayhtymän ja kuntakonsernin tasolla. Vaikuttaisi kustannustehokkaimmalta ratkaisulta, että kuntasektoriin kohdistuvan valtionavustusten ja muun rahoituksen osalta kunnille tarjottaisiin valtionhallinosta käsin mahdollisimman kattavasti ja avoimesti tietoa siinä muodossa, mikä olisi kuntien oman ohjauksen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista. Tieto pitää olla riittävän yksityiskohtaista ohjauksen toteuttamiseksi.

## 2.5 Kuntien tehtävät, rahoitus ja valtionavustukset

### 2.5.1 Yleistä kuntien tehtävistä ja valtion rahoituksesta

Valtio voi antaa kunnille tehtäviä ja niitä täydentäviä velvoitteita lailla. Näiden lisäksi kunta voi markkinoilla toimimisen rajoitukset huomioiden ottaa itselleen vapaaehtoisia tehtäviä. Lisäksi kunta voi ottaa ja hoitaa tehtäviä myös kuntakonserniin kuuluvien tytär- ja osakkuusyhteisöjen kautta. Kuntien lakisääteisiä ja itselle otettuja tehtäviä ja velvoitteita on kaiken kaikkiaan satoja ja osaa rahoitetaan pääosin kunnan verotuloilla, valtionosuuksilla, mutta velvoitteisiin ja kehittämiseen kunnat konserniorganisaatioineen saavat myös valtionavustuksia.

Valtiovarainministeriön ylläpitämän tiedonhallintakartan mukaan kunnilla on 37 tehtäväkokonaisuutta, joita säädellään 120 lailla. Kuntien tehtäväkokonaisuudet ylätasolla on esitetty Kuviossa 10.

**Kuvio 10.** Kuntien lakisääteiset tehtäväkokonaisuudet

1. Alueiden kehittäminen	13. Kiinteistönmuodostus	25. Pysäköinnin järjestäminen ja valvonta
2. Alueiden käytön suunnittelu	14. Kirjastopalvelut	26. Rakennusvalvonta
3. Ammatillinen koulutus	15. Kotouttamisen edistäminen ja maahanmuutto	27. Sosiaalihuolto
4. Asumisen viranomaispalvelut	16. Kunnan kuulutukset ja ilmoitukset	28. Terveysterveystoiminta
5. Elintarvikevalvonta ja -neuvonta	17. Liikunta- ja ulkoilupalvelut	29. Terveysterveystoiminta
6. Eläinlääkintähuolto	18. Lukiokoulutus	30. Työllisyyspalvelut
7. Eläinsuojelu	19. Maaseutupalvelut	31. Vaalien järjestäminen
8. Erikoissairaanhoidot	20. Museo- ja kulttuuripalvelut	32. Vapaa sivistystyö
9. Ikääntyneiden palvelut	21. Nuorisopalvelut	33. Varhaiskasvatus
10. Jätehuolto	22. Oppilas- ja opiskelijahuolto	34. Vesihuolto
11. Kadut ja yleiset alueet	23. Pelastustoimi	35. Yleishallinto
12. Kehitysvammaisten erityishuolto	24. Perusopetus	36. Ympäristönsuojelu
		37. Ympäristöterveydenhuolto

Valtio rahoittaa osaa kuntien lakisääteisistä tehtävistä valtionosuuksilla. Peruspalvelutehtävien valtionosuuksista säädellään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien valtionosuuksista säädellään laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Peruspalvelutehtävien valtionosuudet myönnetään kunnille ja opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien valtionosuudet myönnetään kunnille ja kuntayhtymille sekä rekisteröityneille yhteisöille tai säätiöille. Jako peruspalvelutehtävien sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien rahoitukseen on esitetty alla olevassa taulukossa 2. Taulukossa esitetyt tehtävät perustuvat tiedonhallintakartan mukaisiin tehtäväkokonaisuuksiin.

**Taulukko 2.** Valtionosuuksilla rahoitetut perustehtävät ja opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät

Peruspalvelutehtävät	Opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät
Elintarvikevalvonta ja -neuvonta	Ammatillinen koulutus
Eläinlääkintähuolto	Liikunta- ja ulkoilupalvelut
Erikoissairaanhoito	Lukiokoulutus
Ikääntyneiden palvelut	Museo- ja kulttuuripalvelut
Kirjastopalvelut	Perusopetus (esi- ja perusopetuksen lisärahoitus, aamu- ja iltapäivätoiminta)
Kulttuuripalvelut	Nuorisopalvelut
Kehitysvammaisten erityishuolto	Vapaa sivistystyö (ja taiteen perusopetuksen lisärahoitus)
Perusopetus	
Oppilas- ja opiskelijahuolto	
Sosiaalihuolto	
Terveys- ja huolto	
Terveystieteiden tutkimus	
Vapaa sivistystyö (taiteen perusopetus)	
Varhaiskasvatus	
Ympäristönsuojelu	
Ympäristöterveydenhuolto	

Valtionavustuslain (688/2001) 3 §:n mukaan valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määrätymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Tällaista tukea, korvausta tai muuta etuutta ei pidetä valtionavustuksena, vaikka sen käsittelyyn sovellettaisiin valtionavustuslakia. Valtionavustusten, korvausten ja tukien välinen käsitteiden käyttö on epäyhtenäistä. Aina ei ole selvää mistä rahoituslajista (valtionavustus, korvaus, tuki vai muu valtion rahoitus) on kyse. Sääöksissä rahoitus voi olla nimetty valtionavustukseksi, mutta kyseessä on ennemmin korvaus, tuki tai muu valtion rahoitus. Rahoituslaji voi olla nimetty korvaukseksi, tueksi tai muuksi rahoitukseksi, mutta se on käytännössä valtionavustusta.

Kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön perusteella maksetaan myös korvauksia ja tukia kunnille ja kuntayhtymille. Tehtävälainsäädännön perusteella korvaukset ja tuet kohdistuvat eläinlääkintähuollon, eläinsuojelun, erikoissairaanhoidon, kotouttamisen edistämisen ja maahanmuuton, maaseutupalvelujen, sosiaalihuollon, terveydenhuollon, työllisyyspalvelujen, vaalien järjestämisen, yleishallinnon, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon tehtäväkokonaisuuksiin. Korvaukset kohdistuivat esimerkiksi erilaisiin valvontatoimiin, tietyille ryhmille annettaviin terveydenhuollon palveluihin (esim. asevelvolliset,

rintamaveteraanit, ilman kotikuntaa olevat) ja ei-jatkuviin tehtäviin ja tehtäviin, joita ei ole kaikilla kunnilla. Tuet kohdistuivat mm. ympäristönsuojeluun ja työllisyyspalveluihin.

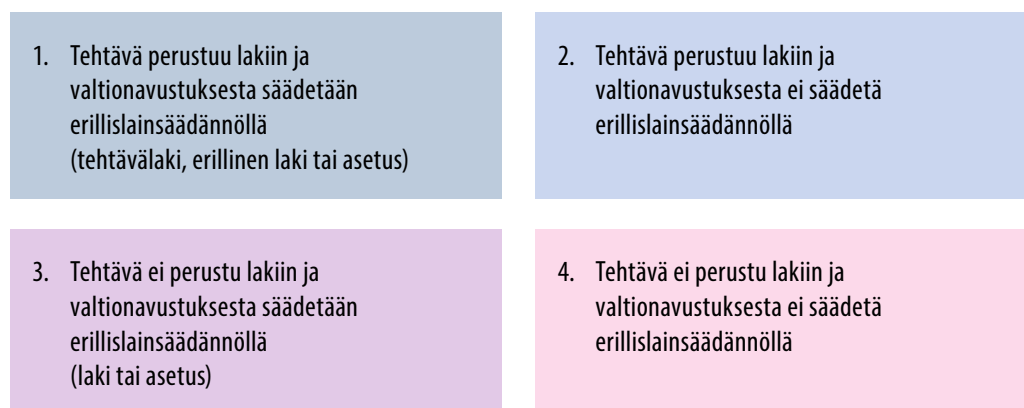
Opetuksen järjestäjille maksetaan kotikuntakorvauksia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella (2009/1704). Kotikuntakorvaukset maksetaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnat voivat saada myös korvauksia tai tukea ei-lakisääteisiin tehtäviin, jos niillä tai niiden tytär- tai osakkuusyhteisöillä on tehtäviin liittyvää palvelutuotantoa.

Valtion myöntämiin korvauksiin ja tukiin liittyy myös jonkin verran hakemismenettelyitä. Rakenteilla olevat valtionavustusten verkkopalvelut on tarkoitettu ensisijaisesti valtionavustusten käsittelyyn. Erikseen on vielä ratkaistava, miten menetellään niiden toimijoiden osalta, joilla korvausten, tukien ja avustusten käsittelyä tehdään samassa tietojärjestelmässä.

## 2.5.2 Kuntien tehtävät ja valtionavustuksia koskeva erillislainsäädäntö

Valtionavustusten erillislainsäädännön ja kuntien tehtävien välistä suhdetta voidaan kuvata alla olevalla nelikentällä (Kuvio 11).

**Kuvio 11.** Kuntien tehtävien ja valtionavustusten välinen suhde





- 1) Kuntien tehtävistä on säädetty lailla ja samassa tehtävälaisissa on säädetty valtionavustuksista. Valtionavustuksista on voitu tehtävälainsäädännön perusteella säädellä myös jossain toisessa laissa tai asetuksessa. Esimerkiksi liikuntalaissa (390/2015) säädetään sekä kuntien tehtävistä ja liikuntapaikkarakentamiseen kohdistuvista valtionavustuksista. Lisäksi liikuntaan liittyvistä perustamishankkeista on säädetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laissa (1705/2009). Lisäksi on tilanteita, joissa kuntien tehtävistä on säädetty tehtävälaisissa, mutta valtionavustuksista on säädetty jossain toisessa laissa. Esimerkiksi pelastustoimen tehtävistä säädetään pelastuslaissa (379/2011). Kunnille ja pelastusalueille kohdennettavista erityisavustuksista säädetään Palosuojelurahastoa koskevassa laissa (306/2003).
- 2) Kuntien tehtävistä on säädetty lailla, mutta siihen kohdennettavasta valtionavustuksesta ei säädetä lailla. Näissä tilanteissa valtionavustukset myönnetään osana informaatio-ohjausta. Avustukset voivat liittyä hallitusohjelman toteuttamiseen, kehittämisohjelmiin tai kehittämishankkeisiin.
- 3) Tehtävä ei perustu lakiin, mutta valtionavustuksesta säädetään erillislailla. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja yritystoiminnan kehittäminen, jotka eivät ole kuntien lakisäätteisiä tehtäviä. Avustuksesta elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa sekä yritysten kansainvälistymistä edistävälle yhteisöille säädetään valtioneuvoston asetuksella (1530/2015).
- 4) Tehtävä ei perustu lakiin, mutta valtionavustuksesta ei myöskään säädetä erillislainsäädännöllä. Esimerkiksi joukkoliikenne ei ole kuntien lakisäätäinen tehtävä, mutta myöskään valtionavustuksista isoihin raideliikennehankkeisiin (Länsimetro ja Tampereen ratikka) ei säädellä erillislailla.

Valtionavustuksia koskevan erillislainsäädännön lisäksi valtionavustuksista säädetään yleisesti valtionavustuslaissa (688/2001), joka on toissijainen suhteessa erillislainsäädäntöön.

Valtionavustuksista säädetään yleisemmällä tasolla myös kahdessa muussa laissa; laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009 ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista (733/1992). Ensiksi mainitussa laissa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle myönnettävistä valtionavustuksesta tehtäviin, josta on säädetty opetus- ja kulttuuritoimen erillislainsäädännössä. Tästä lainsäädännöstä on tarkemmin säädelty rahoituslain 1-2 §:ssä. Valtionavustuksia voidaan myöntää toiminnan kehittämiseen, kokeiluun ja toiminnan käynnistämiseen, toimintaan liittyviin tarpeellisiin erityistehtäviin tai koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Rahoituslaissa säädetään toiminnan järjestäjille

myönnettävästä ylimääräisestä avustuksesta, saamenkieliseen ja saamen kielen opetuksen myönnettävästä valtionavustuksesta sekä eräistä muista valtionavustuksista. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa säädetään myös peruskoulutuksen, lukion, musiikkioppilaitosten, kirjastojen, liikunnan, museoiden ja teatteri- ja orkestereiden sekä kulttuuritoimen perustamishankkeista. Perustamishankkeista on lisäksi säädetty valtioneuvoston asetuksella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009). Kaikkiin edellä mainittuihin perustamishankkeisiin ei enää myönnetä valtionavustuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annettua lakia sovelletaan valtionavustuksiin, jos erityislaissa niin säädetään. Kyseisessä laissa säädetään kunnalle tai kuntayhtymälle myönnettävistä hankeavustuksista kansallisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseksi sekä perustamishankkeille myönnettävistä valtionavustuksista. Käytännössä valtionavustuksia ei ole myönnetty uudisrakentamiseen enää moneen vuoteen. Kuntien ja kuntayhtymien kuntien tai kuntayhtymien sekä niiden yksin tai yhdessä omistamien yhteisöjen on tullut hakea sosiaali- ja terveysministeriöltä lupaa arvonalisäverotomilta kokonaiskustannuksiltaan viisi miljoonaa euroa ylittäviin investointeihin (Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 548/2016).

Meneillään olevassa sote-uudistuksessa (HE 241/2020) perustetaan valtion ja kuntien väliin uusi hallinnon taso. Tässä dokumentissa kuvatut ohjausinstrumentit, rahoitusohjaus ja valtionavustustoiminta ovat yleisellä tasolla samanlaisia kuin kunnilla nykyisinkin. Ehdotetuissa säädöksissä ei ole kielletty valtionavustusmekanismien käyttöä perustettavien hyvinvointialueiden tai hyvinvointialueen konsernirakenteen tehtävien ohjaamiseksi. Alueiden säädösten mukaiseen rahoitukseen liittyy myös harkinnanvarainen elementti, jossa alue saa lisärahoitusta avustuksena joidenkin poikkeuksellisten tilanteiden vuoksi, jolloin avustusjärjestelmän tarve on jokseenkin pysyvä myös hyvinvointialueiden suuntaan. Alueiden perusrahoituksen tulisi kattaa säännönmukainen toiminta ja investoinnit. Kuitenkin nyt kunnissa olevaa saman toimialan toimintaan liittyviä ”lisäpalveluita” rahoitetaan avustusten kautta.

Kuntien tehtäviin kohdentuvia valtionavustuksia ja niihin liittyvää lainsäädäntöä tarkasteltiin valtionavustushankkeessa tehdyn lainsäädäntökartoituksen perusteella. Voimassa olevasta valtionavustuslainsäädännöstä ei ole ajantasaista tilannekuvaa saatavilla. Lainsäädännössä on avustuksia tai avustustarkoituksia, joihin ei enää käytännössä myönnetä valtionavustuksia. Erilaiset selvitykset perustuvat tiettyyn ajan hetkeen ja myöntäjille tehtyihin kyselyihin. Lainsäädäntöön kohdistuu jatkuvasti muutoksia ja kokonaisuuden seuranta ei ole. Lisäksi ajantasaisen tilannekuvan saamista vaikeuttaa myös valtionavustuskäsitteiden epäselvyys. Lainsäädäntökartoituksen perusteella avustuksia myönnetään 22 tehtäväkokonaisuuteen liittyviin investointeihin tai kehittämiseen. Avustuksia myönnetään myös toimintaan.

Lainsäädännön perusteella avustuksia kohdentui seuraaviin tehtäväkokonaisuuksiin:

- Alueiden kehittäminen
- Ammatillinen koulutus
- Asuminen ja asumisen viranomaispalvelut
- Jätehuolto
- Kirjastopalvelut
- Liikunta- ja ulkoilupalvelut
- Lukiokoulutus
- Museo- ja kulttuuripalvelut
- Nuorisopalvelut
- Pelastustoimi
- Perusopetus
- Terveyden- ja sosiaalihuolto sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen
- Työllisyyspalvelut
- Vapaa sivistystyö
- Varhaiskasvatus
- Yleishallinto
- Ympäristönsuojelu
- Digitalisaatio
- Energiantuotanto
- Liikenteen ja viestinnän palvelut
- Rakennusten suojelu
- Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä yritystoiminnan kehittäminen

Kuntien lakisääteisiin ja itselleen ottamiin tehtäviin on käytössä erilaisia rahoituksia. Tarvittaisiin pohdintaa eri rahoituslajien välisestä suhteesta; mitä rahoitetaan valtionosuuksilla ja mitä valtionavustuksilla, korvauksilla tai tuilla. Valtiovarainministeriön käynnistämässä kuntapolitiikan tulevaisuuden vaihtoehtojen pohdinnassa käydään läpi kuntien rahoituksen perusteita. Poliittikkavaihtoehtoja kartoittava työ valmistuu vuoden 2021 lopussa.

## 3 Kuntatoimijoille myönnettävät valtionavustukset

### 3.1 Kuvauksen toteutus ja yhteenveto tuloksista

Keskitettyä tietoa siitä, minkälaisia avustuksia eri kuntatoimijoille myönnetään, kuinka paljon, kenen toimesta ja mihin tarkoitukseen ei ole saatavissa. Kuntajaosto pyrki kuvaamaan olemassa ja saatavissa olevia aineistoja hyödyntäen minkälaisia avustuksia kuntatoimijoille myönnetään ja kenen toimesta. Kuvauksen pohja-aineistona käytettiin valtionavustushankkeessa toteutettua tiekarttakyselyä. Kysely koski vuosittain avattavien hakujen tarkempia tietoja ja kohdistui vuoteen 2019. Kaikki valtionapuviranomaiset eivät vastanneet tiekarttakyselyyn. Avustustietoja haettiin ja täydennettiin viranomaisten internetsivuilta, kirjanpidosta sekä valtion talousarviosta. Tietoihin liittyy epävarmuutta valtionavustuskäsitteen määrittelystä sekä valtionavustuksissa tapahtuneista muutoksista johtuen. Käytössä ei myöskään ole yhtenäistä tietojärjestelmää, josta tiedot olisivat saatavissa. Tietoja avustuksista ei aina kattavasti löydy viranomaisten internetsivuilta. Erilaisia kuntatoimijoita (kunnat, kuntayhtymät ja kuntakonsernin tytär- ja osakkuusyhteisöt) on myös vaikea tunnistaa riittävässä laajuudessa. Ajantasaista ja kattavaa kuvaa avustustoiminnasta on vaikea muodostaa.

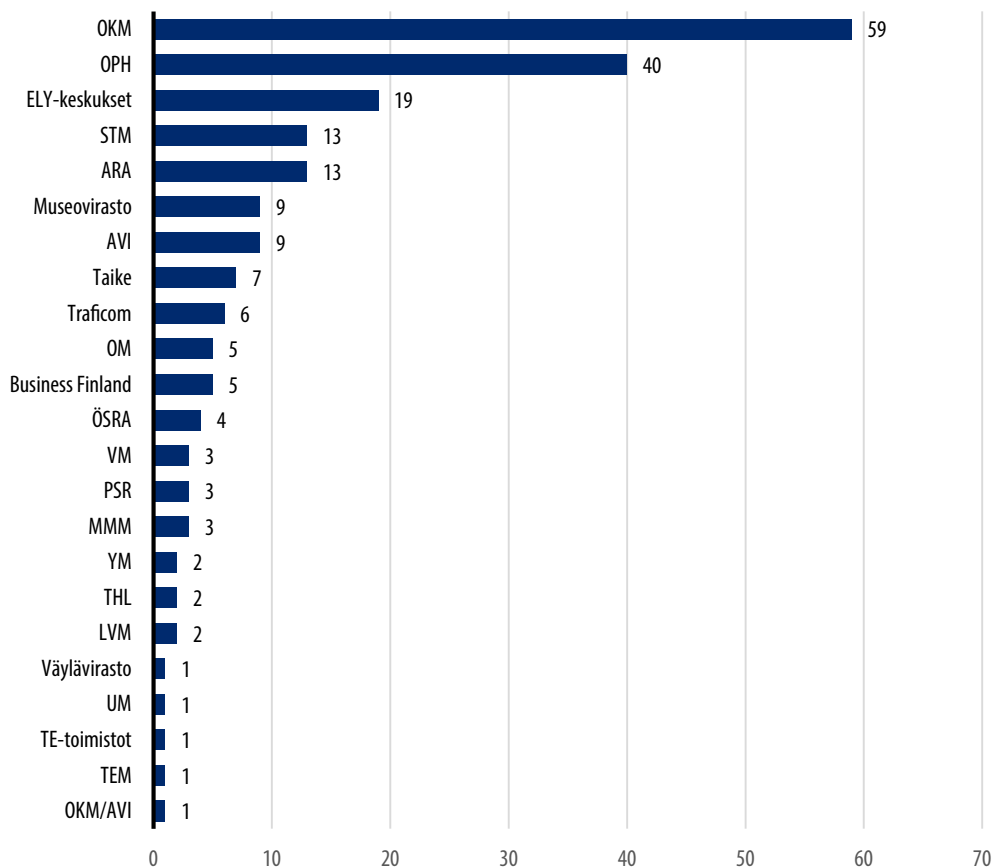
Kuvauksessa pyrittiin rajautumaan vuonna 2021 tai 2020 myönnettyihin tai haettavissa oleviin avustuksiin. Avustuksissa voi olla päällekkäisyyttä, jota ei ole pystytty tunnistamaan. Esimerkiksi avustuksia on voitu yhdistää ja nimetä eri tavoin eri vuosina. Selkeät päällekkäisyydet on pyritty karsimaan. Tarkastelun ulkopuolelle rajattiin EU-ohjelmiin liittyvät avustukset, Opetushallituksen kv-rahoitukseen liittyvät avustukset sekä koronapandemiaan liittyvät avustukset. Koska tietoihin liittyy epävarmuutta, tuloksia voidaan pitää suuntaa-antavina. Tässä on tarkasteltu edellä mainituista lähteistä kerättyjä tietoja eri avustuslajeista ja niiden määristä ja myöntäjistä. Euromääräistä tarkastelua avustuksien määrästä eri kuntatoimijoille on selvitetty data-analytiikkakartoituksella. Sen tulokset esitetään luvussa 3.4.

Erilaisia kuntatoimijoille myönnettyjä ja niiden haettavissa olevia avustuksia löytyi selvityksen perusteella 209 kappaletta. Kappalemäärä kuvaa kuinka montaa avustusta on ollut erilaisten kuntatoimijoiden haettavissa. On syytä huomioida, että kaikki avustukset eivät ole kaikkien toimijoiden haettavissa. Avustuksia on esimerkiksi jaettu kuntien koon mukaan tai avustukset on kohdennettu vain tietyn tyyppisille kunnille tai muille toimijoille.

Avustukset olivat eri kuntatoimijoiden haettavissa. Välttämättä avustuksia ei ole myönnetty kyseisille toimijoille.

Avustuksia myönsi 22 viranomaista (Kuvio 12). Eniten avustuksia oli OKM:ssä (59 avustusta) ja toiseksi eniten Opetushallituksessa (40 avustusta). ELY-keskusten avustuksia myönnettiin pääosin ympäristövastuualueelta. Liikuntapaikkarakentamisen avustuksen myöntäminen on jaettu OKM:n ja aluehallintoviraston viraston kesken ja se on esitetty Kuviossa 12 erikseen.

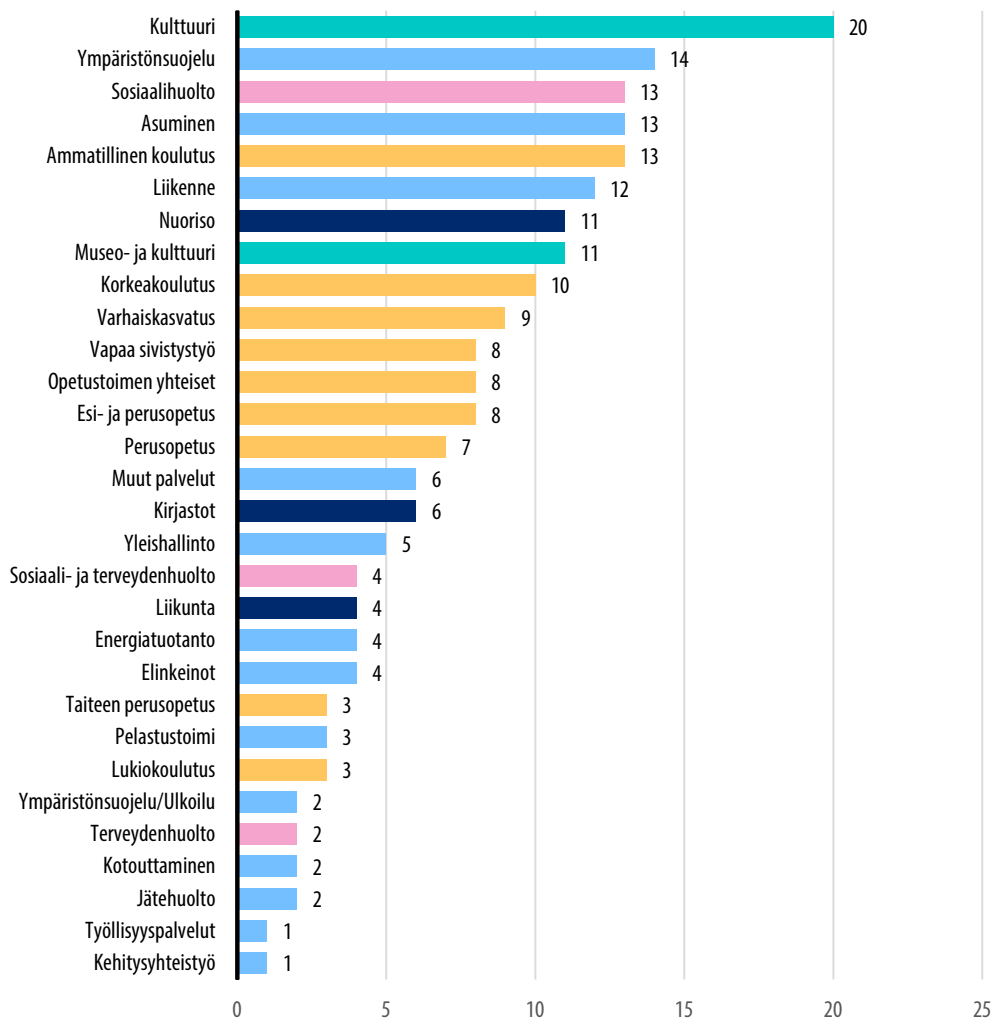
**Kuvio 12.** Myönnetty ja haettavissa olevat avustukset valtionapuviranomaisittain (kpl)



Avustuksia kohdennettiin eri tehtäväkokonaisuuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen avustusten luokittelussa hyödynnettiin niiden internetsivuilla olevia luokitteluja. Muilta osin tehtäväkokonaisuuksien luokittelussa on pyritty hyödyntämään tiedonhallintakartan mukaisia tehtäväkokonaisuuksia. Luokitteluun liittyen on tehty tulkintaa tai avustuksia on kohdennettu pääasialliseen tehtäväkokonaisuuteen. Monet

avustukset kohdentuivat useaan tehtäväkokonaisuuteen. Näitä on ”yhteisavustuksia” esitetty myös erikseen. Yhteenveto avustuskokonaisuudesta on esitetty Kuviossa 13.

**Kuvio 13.** Myönnetty ja haettavissa olevat avustukset tehtäväkokonaisuuksittain (kpl)



Opetustoimen avustuksia oli kaikista eniten, yhteen laskettuna 59 avustusta. Opetustoimen avustukset on jaettu koulutusasteittain. Ammatilliseen koulutukseen kohdistui 13 avustusta, varhaiskasvatukseen 9 avustusta, vapaaseen sivistystyöhön 8 avustusta, esi- ja perusopetukseen 8 avustusta, perusopetukseen 7 avustusta, lukiokoulutukseen 3 avustusta ja taiteen perusopetukseen 3 avustusta. Lisäksi 8 avustusta kohdistui joko koko opetustoimeen tai monelle koulutusasteille. Korkeakoulutukseen myönnettiin 10 avustusta. Korkeakoulutuksen avustukset kohdistuivat ammattikorkeakoulukenttään. Tälle sektorille

kohdennetut avustukset on otettu mukaan, koska osa ammattikorkeakouluista ovat kuntien osakkuusyhteisöjä.

Myös kulttuuripalveluihin liittyen oli paljon avustuksia (20 avustusta). Museovirasto myönsi museo- ja kulttuuripalveluihin liittyviä avustuksia (11 avustusta). Yhteensä kulttuuripalveluihin oli 31 avustusta. Muihin palveluun sisältyy avustuksia, jotka eivät olleet kohdennettavissa tehtäväkokonaisuuksiin.

Seuraavaksi tarkasteltiin eri valtionavustuslajittain kuntatoimijoille myönnettyjä ja niiden haettavissa olevia avustuksia. Valtionavustusten käsitteet ja eri valtionavustuslajit on määriteltä valtionavustustoiminnan sanastossa.<sup>8</sup> Valtionavustus voidaan myöntää joko yleisavustuksena tai erityisavustuksena oikeushenkilöille tai luonnollisille henkilöille.

## 3.2 Yleisavustukset

Yleisavustus voidaan myöntää yhteisölle sääntöjen mukaiseen toimintaan yleisesti tai toiminnan osaan tai yksityishenkilölle henkilökohtaiseen käyttöön erikseen määritellyn toiminnan mahdollistamiseksi. Yleisavustus voi olla kohdennettu yleisavustus, joka on tarkoitettu tiettyyn toiminnan osaan. Tiettyyn toiminnan osaan kohdennettua yleisavustusta kutsutaan joillain hallinnonaloilla kohdennetuksi yleisavustukseksi tai kohdennetuksi toiminta-avustukseksi.

Tehdyssä selvityksessä kuntatoimijoille kohdennettuja yleisavustuksia löytyi yhteensä 11 kappaletta (Taulukko 3). Yleisavustukset kohdistuvat osin kuntakonserniin kuuluville yhteisöille tai kuntaan laajemmille kokonaisuuksille. Yleisavustukset ovat myös erityyppisiä. Osa avustuksista kohdistuu organisaatioille ja osa avustuksista on tarkoitettu erityistehtävän toteuttamiseen, toimintaan tai tapahtumien toteuttamiseen. Osa yleisavustuksista on luonteltaan kustannusten korvaamista.

<sup>8</sup> Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:19

**Taulukko 3. Kuntatoimijoille myönnettävät yleisavustukset****Kuntatoimijoille myönnettävät yleisavustukset**


---

Yleisavustukset valtionapukelpoisuuden saaneille nuorisokeskuksille vuodelle 2020

Vapaan sivistystyön ylimääräiset avustukset

Muiden kuin opetustuntikohtaista valtionosuutta saavien taiteen perusopetuksen järjestäjien harkinnanvarainen valtionavustus

Valtionavustukset vieraskielisten sekä saamen- ja romanikielisten oppilaiden ja opiskelijoiden esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen järjestämiseen

Yleisavustukset valtakunnallisten ja kansainvälisten taide- ja kulttuurifestivaalien toimintaan

Yleisavustukset lastenkulttuurin tukemiseen

Toiminta-avustukset yhteisöille ja esittävien taiteiden yhteisöille

Valtionavustukset VOS-teattereiden ja -orkestereiden valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävään toimintaan ja kehittämishankkeisiin

Sosiaalialan osaamiskeskukset

Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi

Keskus- ja maakuntaraviratojen toimintatuki

---

Samantyyppistä toimintaa rahoitetaan myös erilaisilla avustusmuodoilla. Esimerkiksi nuorisokeskuksille ja sosiaalialan osaamiskeskuksille myönnetään yleisavustusta, kun taas nuorisoalan osaamiskeskusten ja maahamuuttajien osaamiskeskusten toimintaan liittyvät avustukset myönnetään erityisavustuksina. Yleisavustuksia myönnetään eri perusteilla ja erilaisin käytänteiden perusteella.

Nuorisokeskusten valtioapukelpoisuudesta sekä valtionavustuksesta säädetään nuorisolaissa (1285/2016) sekä valtioneuvoston asetuksessa nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017). Arvioinnissa otetaan huomioon keskuksen nuorisotyön tehtävät, toiminnan laatu, yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä tavoitteellisuus, erityisosaaminen ja muut asetuksessa mainitut seikat sekä keskuksen taloudellinen tila. Nuorisokeskusten kanssa käydään vuosittain tavoiteohjauskeskustelut OKM:n ja nuorisokeskuksen johdon välillä. He allekirjoittavat ja hyväksyvät tavoiteohjausdokumentin. Tavoitekeskusteluissa sovitut tehtävät ja toimenpiteet ovat osa avustushakemuksen arviointia. Nuorisokeskukset ovat kuntien, nuorisoyhdistöjen, nuorisotyötä tekevien järjestöjen ja muiden yhteisöjen omistamia. Niiden taustaorganisaatiot toimivat erilaisissa hallinnollis-juridisissa muodoissa; säätiö, osakeyhtiö, kuntien liikelaitos tai kunta.

Sosiaalialan osaamiskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta säädetään niitä koskevassa laissa (1230/2001) ja asetuksessa (1411/2001). Avustus määräytyy osaamiskeskuksen



toiminta-alueen väestömäärän (80 %) ja pinta-alan (20 %) mukaan. Perusrahoitus muodostaa 10–30 prosenttia koko rahoituksesta, muu rahoitus tulee suoraan kunnilta tai erillisenä hankerahoituksena. Lisäksi maksetaan erityisenä valtionavustuksena:

- 0,75 prosenttia valtionavustuksen kokonaismäärästä Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan osaamiskeskukselle pohjoismaisten yhteistyöverkostojen luomiseksi kaikkien osaamiskeskusten käyttöön sekä
- 1,5 prosenttia valtionavustuksen kokonaismäärästä Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukselle saamenkielisen väestön palvelutarpeiden huomioimiseksi tarpeellisiin tehtäviin.

Valtionavustus suoritetaan hakemuksetta, mutta osaamiskeskuksen on toimitettava selvitys hallinnon järjestämiseen liittyvästä sopimuksesta ja valtionavustuksen vastaanottajana toimivasta oikeushenkilöstä. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva neuvottelukunta muodostaa osaamiskeskustoiminnan valtakunnalliset linjaukset, huolehtii kunkin osaamiskeskuksen toiminnan erityisistä painoalueista sopimisesta sekä yhteensovittaa ja tukee osaamiskeskusten toimintaa. Myös sosiaalialan osaamiskeskuksien taustalta löytyy eri hallinnollis-juridisessa muodossa olevia toimijoita; kuntien liikelaitos, kuntien omistama osakeyhtiö, kuntayhtymä, ammattikorkeakoulu, kuntien, kuntayhtymien ja ammattikorkeakoulujen sekä kolmannen sektorin omistama osakeyhtiö tai yhdistys. Toimijat ovat muodostaneet myös sopimusperusteisia verkosto-organisaatioita.

Sote-uudistukseen liittyen hallituksen esityksessä (HE 241/2020) todetaan, että terveydenhuoltolakiin, sosiaalihuoltolakiin sekä sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annettuun lakiin tehtäisiin hyvinvointialueiden perustamisesta ja järjestämisvastuun siirrosta johtuvat tekniset muutokset erillisellä hallituksen esityksellä siten, että niitä sovellettaisiin järjestämisvastuun siirrosta lähtien kuntien ja sairaanhoitopiirien sijasta hyvinvointialueisiin. Lisäksi erillisessä valmistelussa selvitetään tarpeita ja mahdollisuuksia kehittää kokonaisuutena koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rakenteita, ohjausta sekä rahoitusta koskevaa sääntelyä.

Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi myönnetään valtion talousarvion perusteella. Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Valtionavustus perustuu saamenkielisten kuntien ja saamelaiskäräjien määrärahaesitykseen sosiaali- ja terveysministeriölle. Sote-uudistuksen yhteydessä (HE 241/2020) menettelyihin ei ole tarkoitus tehdä muutoksia. Erillisrahoitus olisi kuitenkin jatkossakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Lastenkulttuurikeskuksille ja lasten taide- ja kulttuuritapahtumaan myönnettävät avustukset on tarkoitettu Suomessa toimiville lastenkulttuurikeskuksille, joissa taiteen ja kulttuurin ammattilaiset tuottavat taide- ja kulttuuripalveluja lapsille, lastenkulttuurikeskusten verkoston koordinointiin ja lasten taide- ja kulttuuritapahtumien järjestäjille. Avustuksen saajat ovat pääosin kuntia ja lasten kulttuurikeskukset kuntaorganisaation kuuluvia yksiköitä. Toiminta-avustukset eri taiteen yhteisöille suuntautuvat pääosin yhdistyksille. Myös kunnat voivat hakea avustuksia. Muut Taulukossa 3 esitetyt yleisavustukset kohdentuvat rajatumille saajille tai rajatumpaan tarkoitukseen.

Yleisavustusten saajat hakevat myös erityisavustuksia toimintaan. Tätä on osittain pidetty työllistävänä menettelynä. Opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualueen arvioinnissa<sup>9</sup> on todettu tarve yhdistää eri avustusmuotoja. Esimerkiksi jokainen nuorisokeskus on tehnyt vuosittain käytännössä 2–4 eri hakemusta. Erityisavustusmuodon yhdistäminen yleisavustukseen virtaviivaistaisi ja vähentäisi hallinnollista takkaa. Vaarana nähdään, etteivät avustussummat kasva tehtävien lisääntyessä ja joustavat kehittämismahdollisuudet vähenevät. Rajanveto yleisavustuksena rahoitetun toiminnan ja erityisavustuksilla tuetun toiminnan välillä on ollut häilyvä. Vastaavia havaintoja on tehty myös järjestöjen valtionavustuskäytänteiden kehittämistä pohtineen jaoston loppuraportissa.<sup>10</sup> Järjestöjaosto esittää loppuraportissaan, että järjestöjen säännöllisesti toistuvan toiminnan pääasiallinen valtionavustus on yleisavustus. Erityisavustukset myönnetään sen sijaan uusien toimintamallien ja -menetelmien tavoitteelliseen kokeilemiseen ja kehittämiseen.

### 3.3 Erityisavustukset

Erityisavustus voidaan myöntää erityistä tarkoitusta varten, esimerkiksi ajallisesti rajattuun hankkeeseen tai toiminnan käynnistämistä varten. Erityisavustuksia ovat investointiavustukset ja hankeavustukset. Investointiavustuksia voidaan myöntää valtionavustuksen hakijan hallintaan ja vastuulle jäävien aineellisten tai aineettomien hyödykkeiden hankintaan tai tuottamiseen. Hankeavustuksia voidaan myöntää tarkoitukseltaan ja kestoaltaan rajatulle hankkeelle.<sup>11</sup>

Valtionavustusten sanastossa on määritelty kaksi avustuslajia (hanke- ja investointiavustus). Valtionavustuslain (688/2001) mukaan erityisavustusta voidaan myöntää hanke- ja investointiavustuksiin sekä apurahoihin verrattavana muuna erityisavustuksena. Tässä

<sup>9</sup> Valtionavustusprosessin arviointi. Kohteena opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualue. Raportti 22.1.2019

<sup>10</sup> Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt : Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:27

<sup>11</sup> Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:19

selvityksessä on tarkasteltu myös tätä avustusmuotoa. Kaikki kuntatoimijoille myönnettävät avustukset eivät noudata jakoa investointi- ja hankeavustuksiin ”puhdasoppisesti”. Avustuksia myönnetään kustannusten korvaustyypillisesti tai johonkin erityistehtäviin. Osa avustuksista vaikuttaisi täyttävän yleisavustuksen määritelmän eli avustus myönnetään tiettyyn toiminnan osaan. Hakuilmoituksista ei myöskään käy aina ilmi, mistä avustuslajeista on kyse. Lainsäädännössä on käytössä myös käsitteitä ylimääräinen avustus ja harkinnanvarainen korvaus.

Osasta erityisavustuksia on muotoutunut myös pysyvän toiminnan rahoitusmuoto, kuten esimerkiksi etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta. Erityisavustuksilla rahoitettuun toimintaan voi liittyä myös erillislainsäädäntöä, jota täytyy kuntien noudattaa saadessaan rahoitusta kyseiseen toimintaan.

### 3.3.1 Investointiavustukset

Investointiavustuksiksi on tässä luokiteltu kaluston ja alueiden hankintaan liittyvät avustukset ja rakentamiseen, rakennusten kunnossapitoon ja korjaamiseen liittyvät avustukset. Hakuilmoitusten perusteella samaa avustusta myönnettiin sekä investointeihin että kehittämiseen tai toimintaan. Avustuksesta ei aina käynyt ilmi, oliko kyseessä investointiavustus vai ei. Tässä selvityksessä on avustukset jaettu johonkin avustuslajeista: investointiavustukset, hankeavustukset ja muut erityisavustukset.

Hakijan hallintaan ja vastuulle jäävien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintaan ja tuottamiseen myönnettiin tai oli haettavissa 29 erilaista avustusta 12 eri viranomaisen toimesta. Investointiavustuksia myöntävät Asumisen ja rahoituksen kehittämiskeskus/Valtion asuntorahasto, Business Finland, LVM, Väylävirasto, Traficom, MMM, OKM, AVIt, Ely-keskukset, YM, Öljysuojarahasto ja Palosuojelurahasto.

Eniten avustuksia myönnetään asumiseen (10 avustusta). Liikenteeseen kohdistui neljä avustusta. Energiatuotantoon liittyviä avustuksia oli kolme. Avustuksia myönnettiin yritysten toimintaympäristön kehittämiseen. Rakentamiseen liittyvät avustukset kohdistuivat kulttuuritilojen perus- ja perustamishankkeisiin ja liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin ja pelastustoimen rakennushankkeisiin. Avustuksia myönnetään myös virkistysalueiden hankintaan ja kunnostukseen. Valtionapukelpoisuuden saaneille nuorisokeskuksille myönnetään myös investointiavustusta. Keskus- ja maakuntaraviradoille myönnetään investointitukia. Kalustoihin liittyviä avustuksia myönnettiin kirjastoautojen hankintaa, pelastuslaitosten kalustohankkeisiin ja öljyntorjuntakaluston hankintaan.

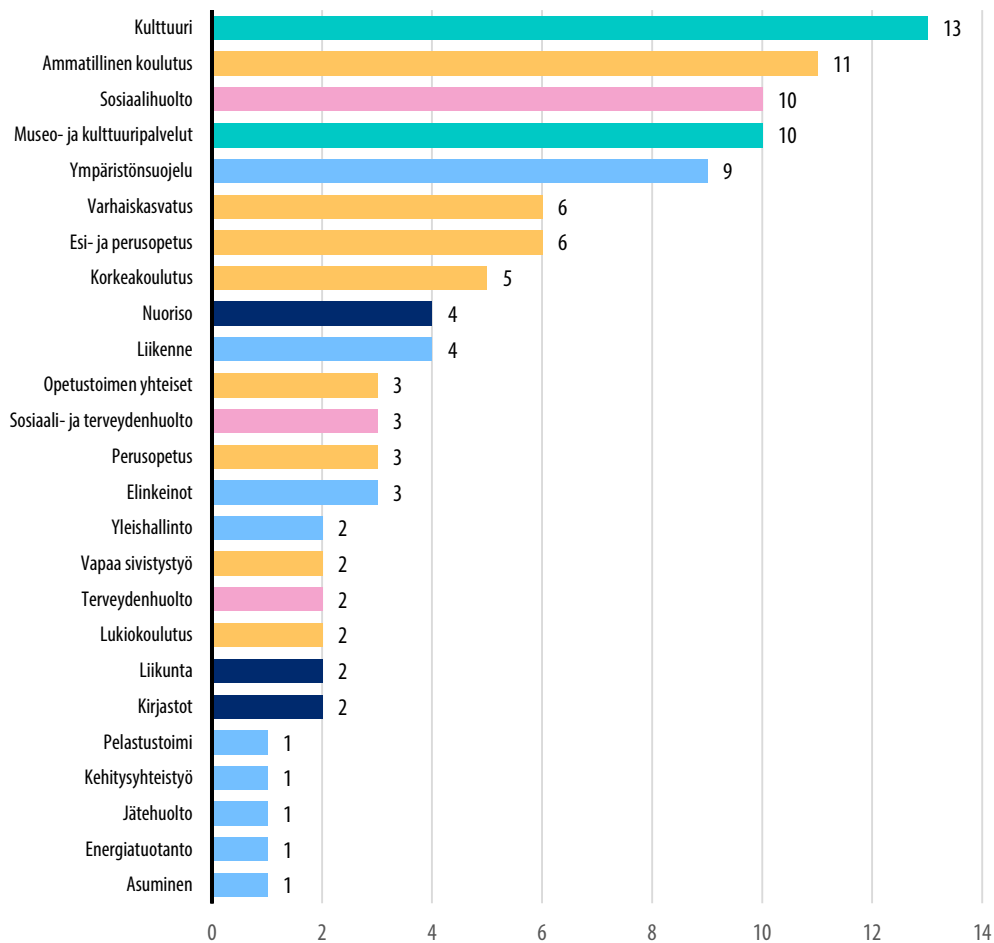
Investointiavusten käsitettä ja sisältöä on tarpeen täsmentää. Lisäksi olisi hyvä verrata investointien sisältöjä ja käsitteitä valtion ja kuntien välillä. Investointiavustuksiin liittyviä menettelyitä selvitetään kuntajaoston yhteydessä toimivassa investointityöryhmässä.

### 3.3.2 Hankeavustukset

Hankeavustuksiksi on tässä luokiteltu avustukset, jotka olivat määritelty hakuilmoituksissa hankeavustuksiksi. Hankeavustuksiksi on lisäksi luokiteltu avustukset, joita avustuksen nimen perusteella kohdennettiin hankkeisiin, edistämiseen, kehittämiseen, kokeiluun tai pilotointiin. Laajan määrän johdosta kaikkia avustuksia ei ollut mahdollista tarkastaa. Avustusten hakuilmoituksista ei aina käynyt ilmi, mistä avustuslajista on kysymys. Tässä esitettyjä tietoja hankeavustuksien määrästä voidaan pitää suuntaa-antavina. Osa hankeavustuksista on avustuksia, joita myönnettiin sekä kehittämiseen että toimintaan.

Erilaisia hankeavustuksia tai hankeavustukseksi luettavia avustuksia oli 107 kappaletta (Kuvio 14). Avustuksia jaettiin erilaisiin tehtäväkokonaisuuksiin luvussa 3.1. kuvatulla tavalla. Yhteenlaskettuna eniten avustuksia oli opetustoimessa yhteensä 33 avustusta. Kulttuuriin liittyviä avustuksia 23 kappaletta.

**Kuvio 14.** Kuntatoimijoille myönnettävät hankeavustukset tehtäväkokonaisuuksittain (kpl)



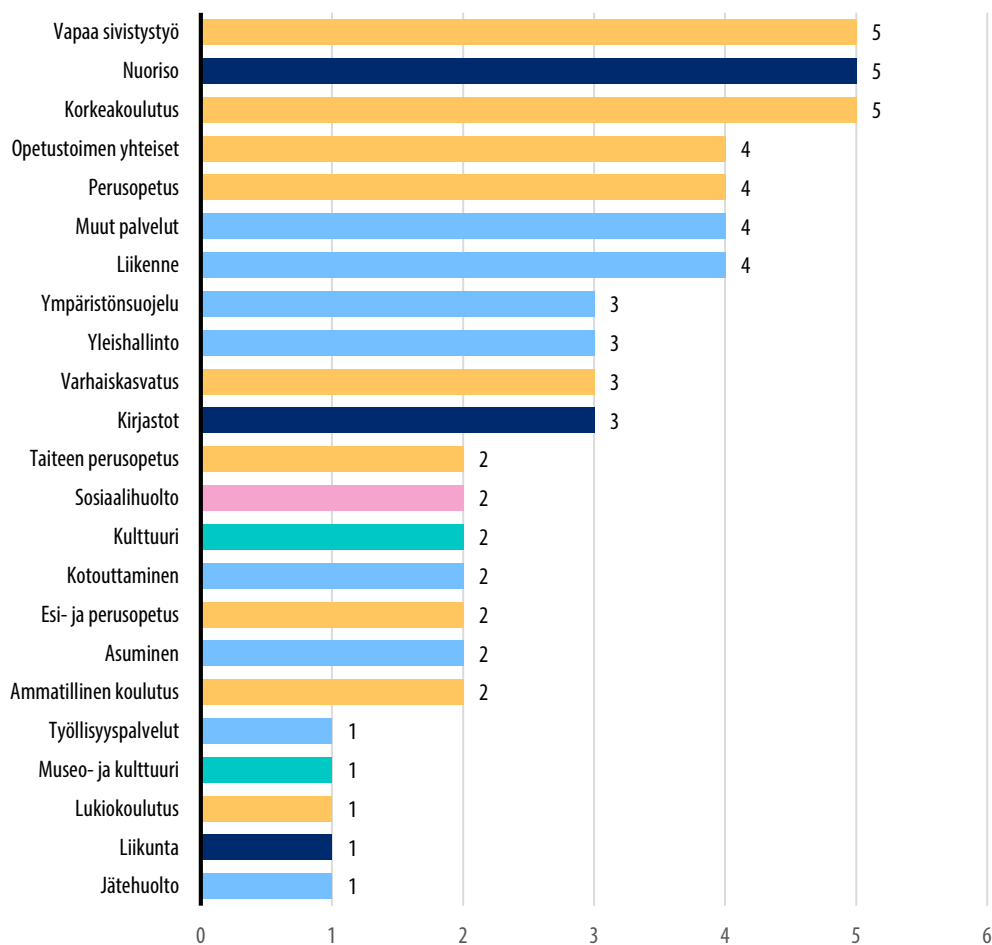
Hankkeella tarkoitetaan tarkoitukseltaan ja kestoaltaan rajattua toimintaa. Hankeavustusten sisältöä suhteessa myönnettyihin avustuksiin on tarpeen läpikäydä erikseen viranomaisten siirtyessä uuteen valtionavusten toimintamalliin ja ottaessaan käyttöön yhteiset verkkopalvelut.

### 3.3.3 Muut erityisavustukset

Muihin erityisavustuksiin luokiteltiin avustuksia, jotka kohdistuivat toimintaan tai sen osaan, palveluihin tai toimenpiteisiin. Tähän ryhmään on luokiteltu myös erilaisia tuiksi ja korvaukseksi nimettyjä avustuksia tai avustuksia, joita ei pystynyt selkeästi luokittelemaan yleis-, investointi- ja hankeavustuksiksi. Osa avustuksista oli hyvin tarkkarajaisia tai toimenpidelähtöisiä. Avustuksia myönnettiin mm. tietyn henkilöstöryhmän palkkaamiseen, koulutuksiin, sijaisuuskuluihin, matka- ja päivärahoihin, hankintoihin tai palkkoiden maksamiseen. Avustuksilla korvattiin myös kustannuksia.

Tällaisia muita avustuksia oli yhteensä 62 kappaletta. Osa avustuksista todennäköisesti olisi luokiteltavissa hankeavustukseksi. Avustuksien runsaan määrän vuoksi luokitteluja ei pystytty tarkistamaan. Avustusten kohdentuminen eri tehtäväkokonaisuuksiin on esitetty Kuviossa 15.

**Kuvio 15.** Kuntatoimijoille myönnettävät muut erityisavustukset tehtäväkokonaisuuksittain (kpl)



Valtionavustustoiminnan sanastossa ei ole määritelty tätä avustuslajia. Valtionavustusten verkkopalvelujen käyttöönotto edellyttää, että erityisesti tähän ryhmään kuuluvien avustusten läpikäymistä ja tarkentamista suhteessa valtionavustusten sanastoon. Samassa yhteydessä on tarpeen käydä rahoituslajiin liittyvää pohdintaa eli onko kyseessä eneminkin korvaus, tuki tai muu valtion rahoitus kuin valtionavustus.

### 3.4 Data-analyysi kuntatoimijoille kohdennetuista valtionavustuksista

Kuntatoimijoille myönnettävän valtioavustusten euromääristä ja kohdentumisesta ei ole kattavaa tai luotettavaa tietoa. Valtioavustusten määriä on selvitetty Valtionavustusten digitalisointia koskevassa esiselvityksessä<sup>12</sup> ja Valtionavustusten tuottavuus- ja digitalisatiopotentialia koskevassa selvityksessä<sup>13</sup>. Jälkimmäisessä selvityksessä kuntien valtionavustusten määräksi arvioitiin 331 milj. euroa. Kuntatalousohjelmassa<sup>14</sup> on valtionavustusten määräksi arvioitu n. 1 mrd euroa. Koronapandemiasta johtuen avustusten määräksi on vuosina 2020–2021 arvioitu 2,4–2,9 mrd. euroa. Tulevina vuosina kuntien valtionavustusten määrän arvioidaan vähentyvän n. 500 milj. euroon pääosin sote-uudistuksen vuoksi. Tiedot perustuvat valtiovarainministeriön kuntatalousohjelman laadinnassa käytettävään tietoon, jota kysytään erikseen muilta ministeriöiltä. Tiedot ovat rahoittajakohtaisia, jolloin päättelysäännöt avustuksen saajista voivat poiketa toisistaan.

Arviot kuntatoimijoille myönnettävien valtionavustusten määrästä ovat perustuneet kyselyaineistoihin tai muihin toimitettuihin tietoihin. Kuntajaosto otti omaksi selvittelyn lähteeksi valtion kirjanpitoaineiston. Tavoitteena oli kirjanpitoaineistoa ja Kuntataloustietovarantoa hyödyntäen selvittää, kuinka paljon eri kuntatoimijoille kohdentuu valtionavustuksia. Selvitystyötä oli tarkoitus tehdä yhdistelemällä valtion kirjanpidon liikekirjanpidon tileillä olevia tietoja sekä valtion kirjanpidossa olevia toimittajätietoja (saajatietoja) Kuntataloustietovarantoon toimitettavien tietojen (TOLT) kanssa.

Valtion kirjanpidon tilirakenne ei tuota tietoa siitä kuinka paljon rahoitusta kohdistuu eri kuntatoimijoille (Kuvio 16). Eri tyyppisille kuntatoimijoille maksetut avustukset jakautuvat eri liikekirjanpidon tileille (paikallishallinto, elinkeinoelämä ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt). Samalle liikekirjanpidon tilille kirjautuu myös muille kuin kuntatoimijoille maksettuja avustuksia.

12 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:46.

13 Valtionavustusten tuottavuuspotentialia. Loppuraportti 31.1.2019. QPR Software Oyj.

14 Kuntatalousohjelma 2022–2025. Kevät 2021. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:25

**Kuvio 16.** Kuntatoimijoiden rakenne ja valtion liikekirjanpidon rakenne

Kunnat toimittivat vuoden 2021 alussa tiedot omistamistaan kunnallisista liikelaitoksista, taseyksiköistä ja kuntien ja kuntayhtymien tytär- ja osakkuusyhteisöistään (TOLT-tiedot) Valtiokonttorille. Yhdistämällä TOLT-tiedot ja kirjanpidossa olevat toimittajatiedot saatiin selville, mitkä avustukset kohdistuvat kuntakonserniin kuuluville osakeyhtiöille, osuuskunnille, säätiöille ja yhdistyksille. Kuntakonsernia koskevat tiedot julkaistiin Tutkihallinto.fi-palvelussa. Kuntien Valtiokonttorille raportoimien tietojen mukaan Suomessa n. 209 kuntaa ja 139 kuntayhtymää, joilla kaikilla on suurempi tai pienempi konsernirakenne. Konserniyhteisöjä on yhteensä 2930, jotka ovat tytär- tai osakkuusyhtiöasemassa johonkin kuntaan tai kuntayhtymään. Lisäksi kunnilla ja kuntayhtymillä on yhteensä 241 liikelaitosta tai taseyksikköä. Nämä kaikki kuntakonserniin kuuluvat yksiköt ja yhteisöt voivat olla valtionavustusten hakijoina ja saajina.

Data-analytiikkakartoitusta tehtiin yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Pohja-aineistona oli valtion kirjanpidon järjestelmästä (Kieku) saatu kirjanpitoaineisto vuodelta 2020. Se sisälsi tiedot liikekirjanpidontileistä (valtionavustukset käyttö- ja pääomatalous paikallishallinnolle, voittoa tavoittelemattomille yhteisöille ja elinkeinoelämälle), talousarviotileistä, kirjanpitoyksiköistä ja toimittajista (saaja). Kirjanpitoaineiston mukaisesti kyseisille liikekirjanpidon tileille oli kirjattu valtionavustuksia 7,8 mrd. euroa vuonna 2020. Kaikkia liikekirjanpidossa olevia tietoja ei pystytty kohdistamaan toimittajille. Ensimmäisessä vaiheessa toimittajille kohdistamatta jäi 5,6 mrd. euroa. Kohdistamatta jäi 85 % koko aineistosta. Syitä kohdistamattomuuteen selviteltiin mm. eri valtionapuviranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa.



Kohdistamattomuuteen löytyi neljä eri syytä:

1. Valtionavustusten maksatusta ei tehdä valtion kirjanpitojärjestelmän Kiekun kautta. Mikäli valtionavustuksia koskevat tiedot viranomaisten järjestelmästä siirrettiin Handi-palvelun kautta Kiekuun ja/tai maksatus tehtiin Kiekun kautta, toimittajatiedot olivat saatavilla. Mikäli maksatus tehtiin valtionapuviranomaisten omilla järjestelmillä vain kirjanpito tiedot siirrettiin Kiekuun. Toimittajatiedot saattoivat olla aineistoissa rivitekstinä, mutta koska maksatusta ei tehdä Kiekussa ei toimittajatietoja siirretä eteenpäin.
2. Valtionavustusten kirjauksissa käytetään maksatus- tai myöntöpäätösperustetta. Myöntöpäätösperusteen mukaisesti kirjanpidon meno syntyy, kun viranomainen on tehnyt päätöksen valtionavustukseen myöntämisestä. Kirjauksen yhteydessä ei käytetä toimittajatietoja. Valtionavustukset maksetaan saajille tällöin esim. toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Maksamiseen liittyvät kirjatukset tehdään siirtovelkatilien kautta ja niiden yhteydessä käytetään toimittajatietoja.
3. Palautusten ja takaisinperintöjen yhteydessä kirjauksia ei tehdä toimittajatasolla.
4. Kyseessä on kirjanpidon korjaus, jossa korjataan joko liikekirjanpidon tiliä tai talousarviokirjanpidon tiliä. Korjauksien yhteydessä ei käytetä toimittajatietoja.

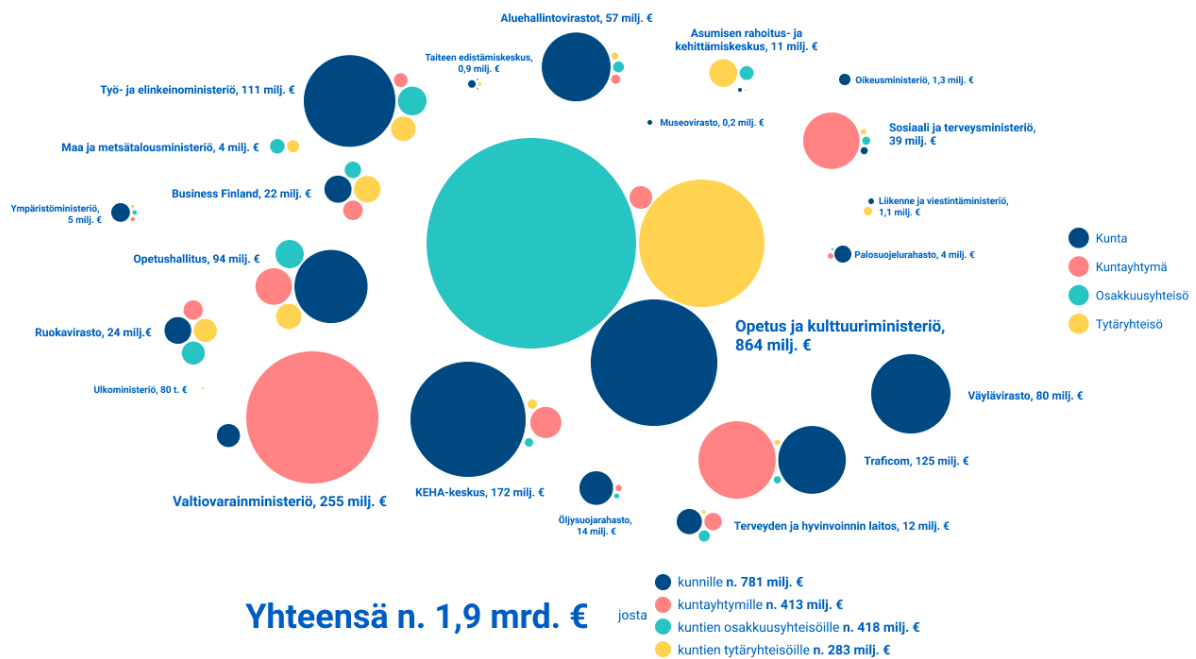
Kohdistamattomien erien osuutta selviteltiin eri keinoin. Tietopohjaa rikastettiin valtionapuviranomaisilta saaduilla maksatus- ja subtanssijärjestelmien tiedoilla mahdollisuuksien mukaan. Tietoja kerättiin myös viranomaisten internetsivustoilta julkaisemista myönnettyistä avustuksista ja tilinpäätöksistä. Osaa kohdistamattomista eriä tarkasteltiin kirjanpitoaineistoista. Sen perusteella pystyttiin kirjanpitoyksikön, liikekirjanpidon tilin ja talousarvion tilin perusteella rajaamaan pois jotain eriä, jotka eivät kohdistu kuntatoimijoille.

Kirjanpidosta ja eri aineistoista kerätyt toimittajakohtaiset avustustiedot yhdistettiin Valtiokonttorin keräämään TOLT-aineistoon joko nimen tai y-tunnuksen perusteella. Liikelaitokset ja taseyksiköiden y-tunnus on sama kuin kunnan tai kuntayhtymän y-tunnus, joten niitä koskevat avustustiedot sisältyvät kuntien tai kuntayhtymien lukuihin. Toimittajakohtaiset tiedot olivat pääosin saatavissa valtionavustusten maksatustiedoista ja tietoja pystyttiin koostamaan yleensä maksetuista valtionavustuksista. Viranomaisen vuosittain myöntämät valtionavustukset saattavat poiketa huomattavasti vuosittain maksetuista valtionavutuksista. On syytä huomioida, että Kuviossa 17 esitetyt luvut vaihtelevat viranomaisten osalta eli tiedot esitetty joko myönnettyistä tai maksetuista valtionavustuksista.

Tietosisältöön vaikuttaa myös valtionavustuskäsitteen epäselvyydet ja kirjauskäytänteissä olevat eroavaisuudet. Valtionavustusten kirjanpidon tileille on kirjattu muita rahoituslajeja (korvaukset, tuet ja muu valtionrahoitus) kuin valtionavustuksia. Kaikkia valtionavustuksia ei ole kirjattu valtionavustusten liikekirjanpidon tileille.

Koska käytetyt tietolähteet ja niiden sisällöt ovat osin vaihtelevia, puutteellisia ja päällekkäisiä tulee esitettäviä summia käyttää suuntaa-antavina. Data-analytiikkakartoituksen tulokset on esitetty graafisesti kuviossa 17.

**Kuvio 17.** Kuntatoimijoille kohdistuvat valtionavustukset



Kunnille, kuntayhtymille sekä kuntien osakkuus- ja tytäryhteisöille pystyttiin kerättyjen aineistojen perusteella kohdistamaan 1,9 mrd. valtionavustuksia. Niistä kunnille kohdistui n. 781 milj. euroa, kuntayhtymille n. 413 milj. euroa, kuntien osakkuusyhteisöille n. 418 milj. euroa ja kuntien tytäryhteisöille n. 283 milj. euroa. Vuoden 2020 avustussummaa kasvattaa koronapandemia.

Data-analytiikan tuloksia verrattiin vielä valtionavustukset paikallishallinnolle liikekirjanpidon tilin saldoihin. Vertailulla pyrittiin selvittämään toteutetun data-analytiikkakartoituksen ja kirjanpidon välisiä eroja sekä tarkentamaan kuntakentälle kohdistuvan valtionavustuksen määrää.

Eniten avustuksia kuntatoimijoille kohdentui data-analytiikkakartoituksessa opetus- ja kulttuuriministeriössä (864 milj. euroa). Tiedot OKM:n osalta perustuivat vuoden 2020 maksatusaineistoon. Ministeriön osalta on syytä huomioida, että aineistoissa on mukana kuntien osakkuusyhteisöiksi kuuluvia ammattikorkeakouluja. Valtionavustukset paikallis- ja hallinnolle tileille kirjanpidon mukaan kohdistui valtionavustuksia 1,2 mrd. vuonna 2020. Kunnille ja kuntayhtymille kohdentuvien avustuksien määrän voidaan tämän perusteella ajatella olevan n. 307 milj. euroa enemmän. Aluehallintoviraston osalta tiedot Kuviossa 17 perustuvat OKM:n hallinnonalan avustusten maksatusaineistoon. AVIn myöntävä avustussumma on vuoden 2020 kirjanpidon perusteella 197 milj. euroa korkeampi. Tästä summasta 193 milj. euroa kohdentuu paikallishallinnolle myönnettyihin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan avustuksiin. TEM:n osalta Kuviossa 17 puuttuu EU-rahastoihin liittyviä avustuksia n. 115 milj. euroa, jotka niin ikään on myönnetty paikallishallinnolle. Asumisen ja rahoituksen kehittämiskeskuksen osuus on matala verrattuna sen ja Valtion asuntorahaston myöntämään avustuskokonaisuuteen. Olettavasti kuntatoimijakentälle, kuten kuntien omistamille asunto-osakeyhtiöille, kohdistuu enemmän valtionavustuksia. Myös muita vähäisempiä eroja havaittiin muiden myöntäjien osalta.

Kun data-analytiikkakartoituksen tulokseen lisätään kirjanpidon vertailun perusteella havaitut erot, voidaan todeta, että kuntatoimijakentälle kohdentui valtionavustuksia yhteensä n. 2,5 mrd. euroa. Summa sisältää valtionhallinnon myöntämät avustukset. Myös maakuntaliitot myöntävät valtionavustuksia kuten kansallista aluekehittämisrahoitusta. Näitä tietoja ei ole esitetty edellä.

Vaikka data-analytiikkakartoituksessa ei päästy kaikilta osin toivottuun lopputulokseen, sen avulla saatiin erittäin arvokasta ja tärkeää tietoa valtionavustuksiin liittyvistä menettelyistä ja eri viranomaisten käytänteistä. Selvitystyön tuloksena havaittiin paljon kehittämistarpeita valtionavustusten kirjanpito- ja maksatusprosesseissa. Toteutettu kartoitus osoittaa myös tarpeen kehittää valtionavustuksiin liittyvää tietoa, sen läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta. Kerätyn tiedon tulisi palvella sekä valtiota että kuntia talouden ohjauksessa.

## 4 Kuntien valtionavustusten nykytila ja kehittämiskohteet

### 4.1 Nykytilaa ja kehittämiskohteita koskevat kartoitukset

Kuntajaosto kartoitti kuntien valtionavustuskäytänteiden nyky- ja tavoitetilaa kolmella eri tavalla; strukturoidut teemahaastattelut tammi-maaliskuussa 2021, virtuaaliset hakija- ja myöntäjätyöpajat huhti- ja toukokuussa 2021 sekä hakijoille ja myöntäjille suunnattu kysely toukokuussa 2021. Kaikki kartoitukset toteuttiin saman sisältöisinä hakijoille ja myöntäjille.

Kaikilla kartoituksilla oli yhteiset tavoitteet:

- selvittää millaisia ajatuksia uusi valtionavustusten toimintamalli herättää kuntien valtionavustuskäytänteiden osalta
- selvittää keskeisimpiä haasteita ja kehitystarpeita kuntatoimijoiden näkökulmasta valtionavustustoimintaan liittyen
- perehdyttää valtionavustusten toimintamalliin ja vahvistaa ymmärrystä muutoksesta.

Kartoitusten viitekehyksenä oli uusi valtionavustusten toimintamalli (Liite 1) ja sen vaiheet (avustustoiminnan suunnittelu, avustustoiminta ja lopputulosten arviointi ja jakaminen). Strukturoiduissa teemahaastatteluissa tarkasteltiin toimintamallin isoa kuvaa. Työpajoissa pureuduttiin yksittäisiin vaiheisiin ja niihin liittyviin hakijan ja myöntäjien tehtäviin sekä tarkasteltiin tietojärjestelmiin liittyviä näkökohtia. Kysely puolestaan perustui toimintamallista johdettuihin väittämiin.

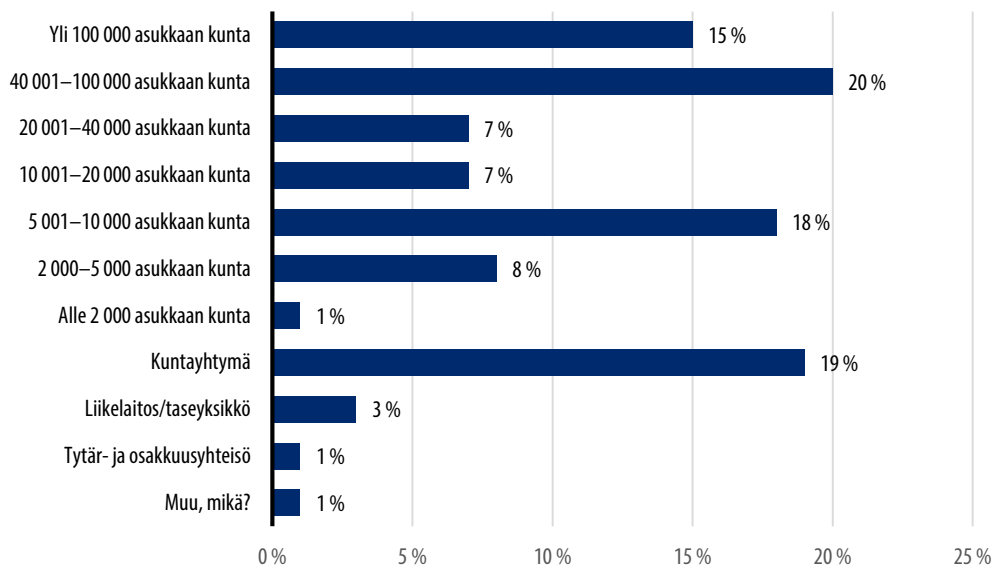
Strukturoidut teemahaastattelut toteutettiin sekä yksilö- että ryhmähaastatteluina. Ryhmähaastattelujen osallistajat olivat saman organisaation edustajia erilaisissa tehtävissä. Kaikki 21 haastattelua toteutettiin saman sisältöisinä ja jokaisen kesto oli n. 1,5 tuntia. Haastateltavat edustivat eri hakija- ja myöntäjäorganisaatioita ja sidosryhmiä. Haastattelun pääfokuksessa olivat ensimmäisissä käyttöönottoaryhmässä olevat toimijat ja avustukset (OKM, STM ja YM). Kaikki haastattelut nauhoitettiin osallistujien luvalla muistiinpanojen ja analyysin tueksi. Haastattelut ja nauhoitteet ovat luottamuksellisia. Haastattelut kirjattiin auki ja esiin nousseita teemoja ryhmiteltiin eri tavoin. Teemoittelun avulla tunnistettiin usein toistuvia aihekokonaisuuksia ja eri tyyppisten toimijoiden toiveita ja huolia.

Valtionavustusten myöntäjä- ja hakijaorganisaatioita osallistettiin kehitystyön virtuaalisten työpajojen muodossa. Työpajoissa esiteltiin uutta toimintamallia vaiheittain joko myöntäjien tai hakijoiden näkökulmasta. Työpajat toteutettiin etäyhteyden välityksellä hyödyntäen Mural-työkalua, johon kerättiin ajatuksia uudesta toimintamallista. Työpajojen kesto oli 2,5–3 tuntia. Hakijatyöpajoihin (26.4., 6.5., 11.5. ja 20.5.) osallistui yhteensä 62 henkilöä 33:sta eri organisaatiosta. Myöntäjätöypajoihin (13.4. ja 27.4) osallistui yhteensä 39 henkilöä 19:sta eri myöntäjäorganisaatiosta.

Hakijoille ja myöntäjille suunnattu kysely koostui uudesta toimintamallista ja sen päävaiheista (avustustoiminnan suunnittelu, avustustoiminta ja lopputulosten arviointi ja jakaminen) johdetuista väittämistä ja avokysymyksistä. Kyselyssä arvioitiin miten esitetyt väittämät toteutuvat nyt ja miten niiden tulisi toteutua tulevaisuudessa. Väittämiä arvioitiin neliportaisella asteikolla: 1. Ei lainkaan, 2. Satunnaisesti, 3. Usein ja 4. Aina. Kysely toimitettiin kaikkien kuntien ja kuntayhtymien sekä kuntakentälle avustuksia myöntävien valtionapuviranomaisten kirjaamoihin sekä hakija- ja myöntäjätöypajoihin ilmoittautuneille. Kyselyä jaettiin myös muissa verkostoissa sekä sosiaalisen median kanavissa.

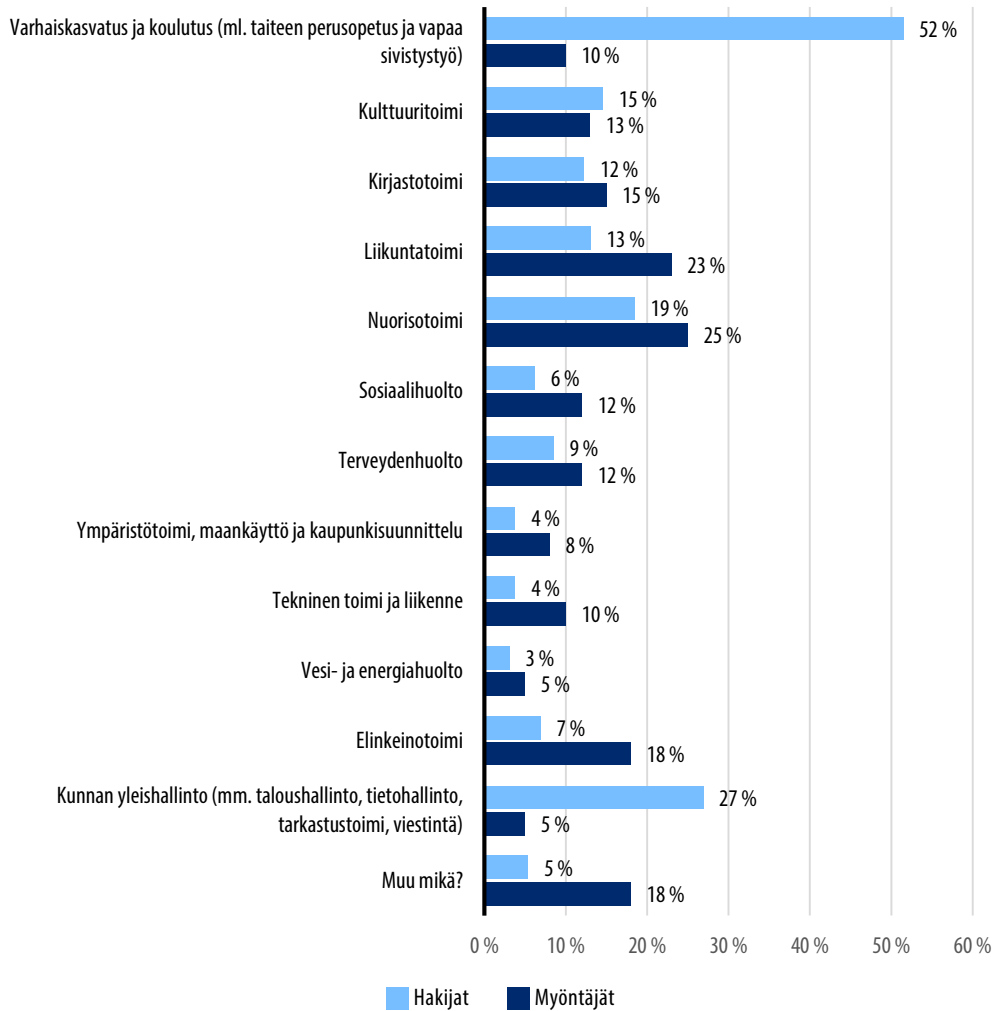
Määräaikaan mennessä hakijakyselyyn kertyi 131 vastausta ja myöntäjäkyselyyn 60 vastausta. Vastaukset sisältävät sekä henkilökohtaisia vastauksia että yksikkö-/organisaatiokohtaisia vastauksia. Kyselyyn vastanneet myöntäjät edustivat pääosin virastokenttää (53,4 %). Ministeriöiden osuus oli 28,3 prosenttia ja maakuntaliittojen 18,3 prosenttia. Hakijakyselyyn vastauksia kertyi eniten 40 001–100 000 asukkaan ja 5 001–10 000 asukkaan kunnista sekä kuntayhtymistä. Hakijoiden jakautuminen vastaajaryhmittäin on esitetty alla Kuviossa 18.

**Kuvio 18.** Hakijakyselyyn vastanneiden osuudet organisaatiotyypeittäin



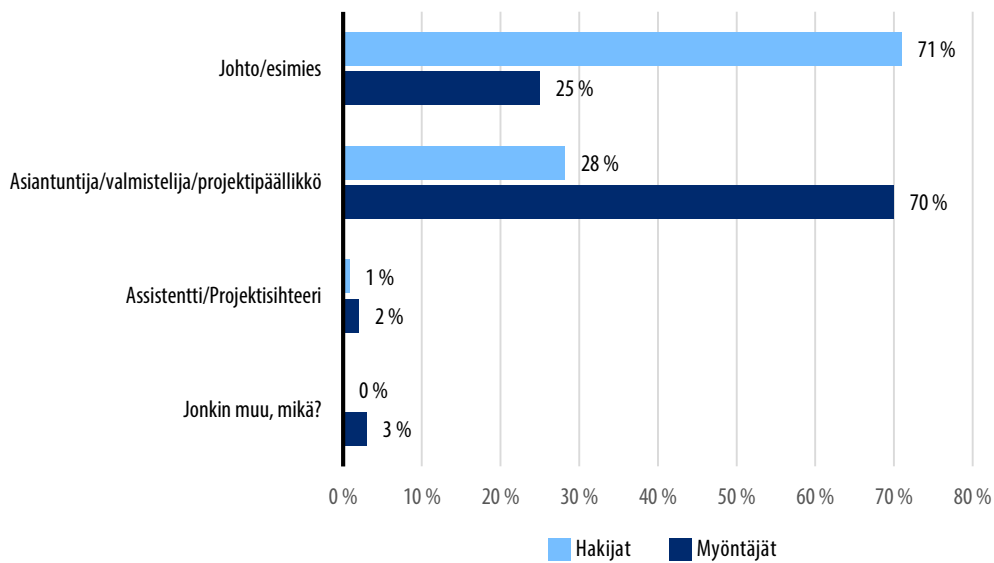
Kyselyssä tiedusteltiin myös tehtävä-/toimialaa, jonka avustuksia vastaajat hakivat/myönsivät. Vastaajat pystyivät valitsemaan useamman tehtävä-/toimialan. Hakijakentän vastaukset kohdistuivat varhaiskasvatukseen ja koulutukseen sekä kunnan yleishallintoon (Kuvio 19). Kyselyyn vastanneiden myöntäjien osalta painottuivat liikunta- ja nuorisotoimen avustukset, mutta myös elinkeinotoimeen kohdistuneet avustukset sekä aluekehitykseen liittyvät avustukset (muu mikä?).

**Kuvio 19.** Vastaajien jakautuminen tehtävä-/toimialoittain



Myöntäjien kyselyyn vastasivat pääosin asiantuntijat/valmistelijat/projektipäälliköt ja hakijoiden kyselyyn johto/esimies (Kuvio 20).

**Kuvio 20.** Vastaajien jakautuminen rooleittain



Kyselyyn liittyvät väittämät ja tulokset on esitetty koosteena luvussa 4.2. Graafisissa kuvioissa on esitetty keskiarvot eri ryhmissä (hakijat nyt, myöntäjät nyt, hakijat tulevaisuudessa ja myöntäjät tulevaisuudessa). Avovastaukset on tiivistetty ja samoja tai samantyyppisiä vastauksia on yhdistetty. Avovastauksia koskevista tuloksista on jätetty pois yksilöiviä tietoja. Kyselyn tulokset analysoitiin myös taustatietojen mukaisissa ryhmissä. Kuntatoimijoiden näkemyksissä taustaorganisaatioittain, rooleittain tai toimi-/tehtäväaloittain ei ollut havaittavissa eroja. Pääosin myöntäjien vastauksissa ei myöskään ollut havaittavissa merkittäviä eroja. Keskeiset havainnot taustoittain on esitetty tulosten läpikäynnin yhteydessä.



## 4.2 Keskeiset tulokset kuntien valtionavustamisen nykytilasta ja kehittämiskohteet

### 4.2.1 Yhteenveto kartoitusten tuloksista

Toteutetut kartoitukset (teemahaastattelu, työpajat ja kysely) tuottivat samansuuntaisia tuloksia. Kuntien valtionavustustoiminnassa tulisi ottaa askel kohti uutta toimintamallia. Valtionavustusuudistuksen tavoitteet, uusi toimintamalli ja hanke koettiin erittäin hyvänä ja tarpeellisena. Hakijoiden ja myöntäjien näkemykset ovat yhteneväiset.

Tiivistetyt tulokset toteutetuista kartoituksista:

- Avustustoiminnalla halutaan toteuttaa **yhteiskunnan tilasta johdettuja päämääriä, kuntien strategisia tavoitteita ja päämääriä sekä edistää hyvinvointitehtävän toteuttamista.**
- Erot kuntien asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saavutettavuudessa tulee huomioida tulevaisuudessa paremmin. **Alueelliset erot ovat suuria** (esim. kasvukeskukset vs Pohjois-Suomen harvaan asutut alueet) yhteiskunnalliset ilmiöt vaikuttavat eri tavalla ja toiminnan suunnittelu on erilaista. **Alueiden eroavaisuudet, erilaiset tarpeet ja toimijat** pitäisi tunnistaa ja ottaa huomioon. Yhdenvertaisuuden toteutuminen avustustoiminnassa on tärkeää.
- Avustustoiminnan tavoitteissa ja kriteereissä **tilaa** tulee olla **hakijoiden erilaisille ratkaisuehdotuksille.**
- Avustustoiminnan suunnittelussa **voidaan hyödyntää olemassa olevia verkostoja.** Verkostomainen toimintatapa ja sekä hakijan ja myöntäjän välinen **vuorovaikutus toivottua.**
- **Vuorovaikutusta myöntäjien ja hakijoiden välillä** on, mutta rahoittajien välillä sitä on lisättävä. Vuorovaikutuksella valtionavustukset kohdentuvat paremmin aidon tarpeen mukaan. **Keskustelua valtiohallinnon ja kuntien välille** tarvittaisiin enemmän muutenkin, ei pelkästään valtionavustustoiminnassa.
- **Monialaista ja poikkihallinnollista** suunnittelua ja avustustoimintaa halutaan edistää. Yhteiskunnallisiin ongelmiin liittyvät ratkaisut eivät ole rajattavissa hallinnollisten rajojen mukaan.
- **Erialaisten kuntien tilanne tulisi huomioida paremmin.** Pienillä kunnilla ei ole mahdollisuuksia osallistua hakuprosesseihin. Isoilla kunnilla ei aika riitä verkostohankkeiden hallinointiin. Verkostohankkeiden menettelyitä tulee kehittää.
- **Avustustoiminnan suunnittelu on lyhytjänteistä.** Avustushakujen aikataulut eivät mahdollista pitkäjänteistä suunnittelutyötä ja ennakointia,

osallistamista, vuorovaikutusta ja verkostoitumista. **Ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys** avustustoiminnassa on tärkeää. Ennakointi ja suunnitelmallisuus paranee uudessa toimintamallissa.

- **Hankkeet** ovat pirstaloituneita. Hankerahoitusta on **suuri määrä** ja se on **lyhytjänteistä**. **Päällekkäisillä tavoitteilla** olevia avustuksia on paljon. **Vähemmällä aikaan saadaan enemmän**. Keventämällä ja yhdistämällä teema-alueita saadaan vakuuttavampaa ja moninaisempaa kehittämistoimintaa. **Laajemmilla ja pidempiaikaisilla avustuksilla** aikaansaadaan parempaa vaikuttavuutta
- **Kehitetyt toimintamallit eivät jää pysyviksi**. Ylläpitoon ei ole resurssia perustoiminnassa. Seuraavalla erityisavustuksella haetaan taas uudenlaisia ratkaisuja.
- Avustushakuihin **on saatavissa neuvontaa ja ohjeistusta**, mutta **palautetta** hakemuksista ja tuloksista **ei saada/anneta** riittävän usein.
- Hakujen aikataulut **ei täsmää suhteessa kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikelloon**.
- Tarvitaan **läpinäkyvyyttä hakuihin, päätöksiin ja niiden perusteluihin**. Avustusten ehtoja ja kriteereitä on selkeytettävä.
- **Valtionavustustoiminnan** tulisi olla **koordinoitua, prosessimaista ja yhtenäistä** (ohjeet, prosessit, lomakepohjat) sekä automatisoitua/sähköistä.
- **Rahoitushaut ovat työläisiä ja erilaisia sekä hankebyrokratia on raskasta**. Kaikilla myöntäjillä omanlaiset järjestelmät, pohjat, vaatimukset yms. Samaan toimintaan liittyviä hakemuksia ja raportointia tehdään usealle rahoittajalle.
- Toimintatapojen **yhtenäistäminen** avustustoiminnassa tärkeä tavoite. Kaikki valtionavustuksien hakuun, seurantaan ja raportointiin tullut **selkeys ja helpottuminen on tervetullutta**.
- **Näkemykset avustustoiminnasta kuntien rahoituksessa vaihtelevat**. Avustukset ovat tärkeä osa kuntien toimintatuloja ja luovat kehittämisilmapiiriä, rahoitus ei muuten riittäisi ja avustuksilla toteutetaan kuntalaisille palveluja, jotka muuten voisivat jäädä toteuttamatta. Toisaalta koetaan, että avustustoimintaan käytetyt rahat tulisi jakaa kunnille pääsääntöisesti osana yleiskatteista perusrahoitusta tai että osa avustuksista kohdistuu irralliseen uudistamiseen.
- Lopputulosten **arvioinnissa on paljon kehitettävää**. Arviointityön lisääminen vaatii lisää henkilöstöresursseja ja osaamista.
- Tuloksia ja vaikutuksia tulisi myös arvioida entistä **systemaattisemmin**. **Arvioinnin tuloksia tulisi hyödyntää** sekä kuntien **ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa** että seuraavan kierroksen **avustustoimintaa suunniteltaessa**.

- Lopputulosten **arvioinnissa** tulisi huomioida sekä avustuksen **myöntäjän että** avustuksen **saajan** näkökulma **sekä kuntalaisten arvio** palvelun loppukäyttäjänä että maksajana.
- Tuloksia tulisi myös levittää muiden kuntatoimijoiden saataville entistä useammin. Tulosten **jakamiseen on käytössä monenlaisia keinoja.**

Kartoitusten tuloksia on seuraavaksi purettu tarkemmin toimintamalliin vaiheiden kautta.

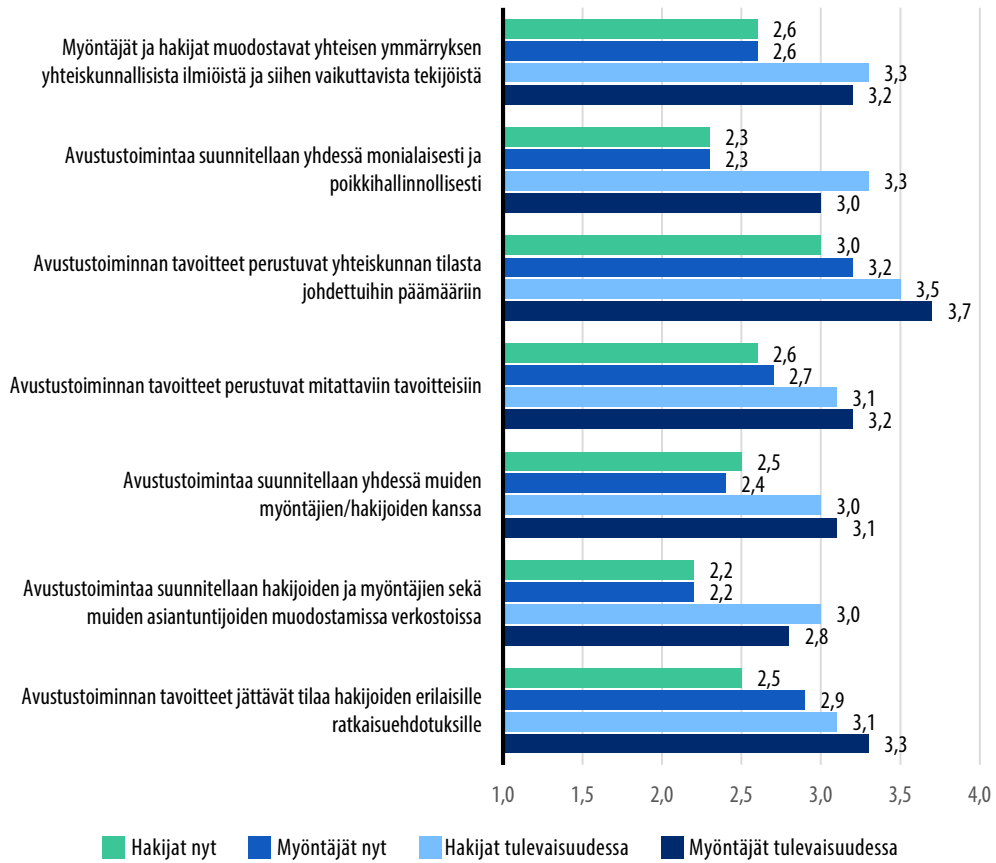
#### 4.2.2 Avustustoiminnan suunnittelu

Valtionavustusten uuden toimintamallin mukaisesti avustustoiminnan suunnittelun vaiheessa myöntäjät ja hakijat muodostavat yhteisen ymmärryksen yhteiskunnallisesta ilmiöstä, siihen vaikuttavista tekijöistä ja muutostarpeesta, johon avustustoiminnalla halutaan vaikuttaa. Yhteistä ymmärrystä luodaan monialaisesti ja vuorovaikutteisesti verkostoissa. Avustustoiminnalle asetetaan päämäärät ja mitattavat tavoitteet sekä suunnitellaan toimenpiteet ja keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Avustustoiminnan suunnittelu vaiheessa muodostetaan konkreettiset hakukohteet, määritellään vastuutahot ja avustustoiminnan budjetti.

Hakijoiden ja myöntäjien näkemykset avustustoiminnan suunnittelusta olivat hyvin samankaltaiset (Kuvio 21). Avustustoiminnan suunnittelussa halutaan edetä uuden toimintamallin suuntaan sekä hakijoiden että myöntäjien näkökulmasta. Parhaiten, useimmin tällä hetkellä toteutuu väittämä avustustoiminnan tavoitteet perustuvat yhteiskunnan tilasta johdettuihin päämääriin. Tästä huolimatta tässä halutaan vielä edetä ja avustustoiminnalla halutaan tukea yhteiskunnallisia päämääriä.

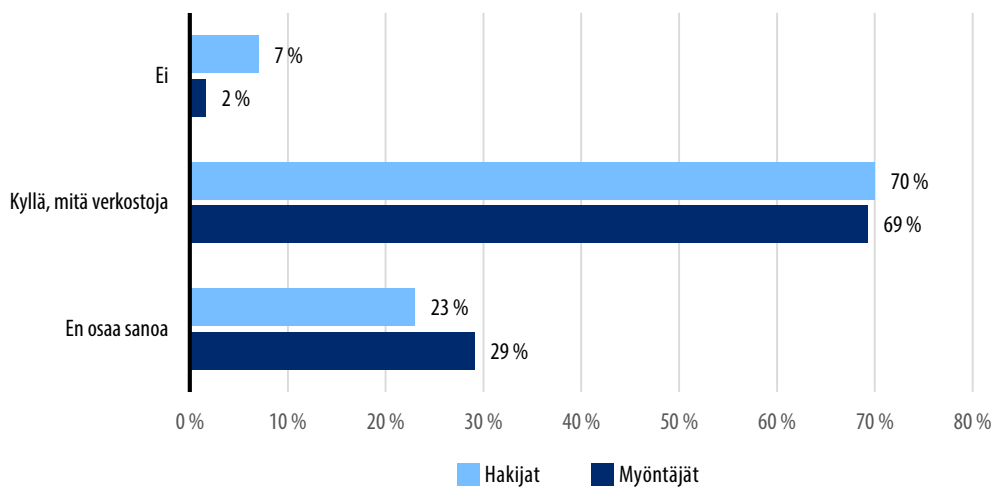
Satunnaisimmin toteutuu monialainen ja poikkihallinnollinen suunnittelu sekä suunnittelu myöntäjien, hakijoiden ja muiden asiantuntijoiden muodostamissa verkostoissa. Hakijoiden mielestä avustustoiminnan tavoitteet jättävät vähemmän tilaa hakijoiden ratkaisuehdotuksille. Sekä hakijat että myöntäjät näkevät, että tilaa hakijoiden ehdotuksille tulisi jättää useammin. Myös avustustoiminnan tavoitteiden mitattavuutta halutaan kehittää.

**Kuvio 21.** Avustustoiminnan suunnittelua koskevat väittämät



Sekä myöntäjien että hakijoiden mielestä avustustoiminnan suunnittelussa voidaan hyödyntää olemassa olevia verkostoja (Kuvio 22). Tätä mieltä oli 70 prosenttia sekä hakijoista että myöntäjistä.

**Kuvio 22.** Verkostojen hyödyntäminen avustustoiminnan suunnittelussa



Erilaisia verkostoja nimettiin myös runsaasti. Verkostoina esiin nostettiin mm.

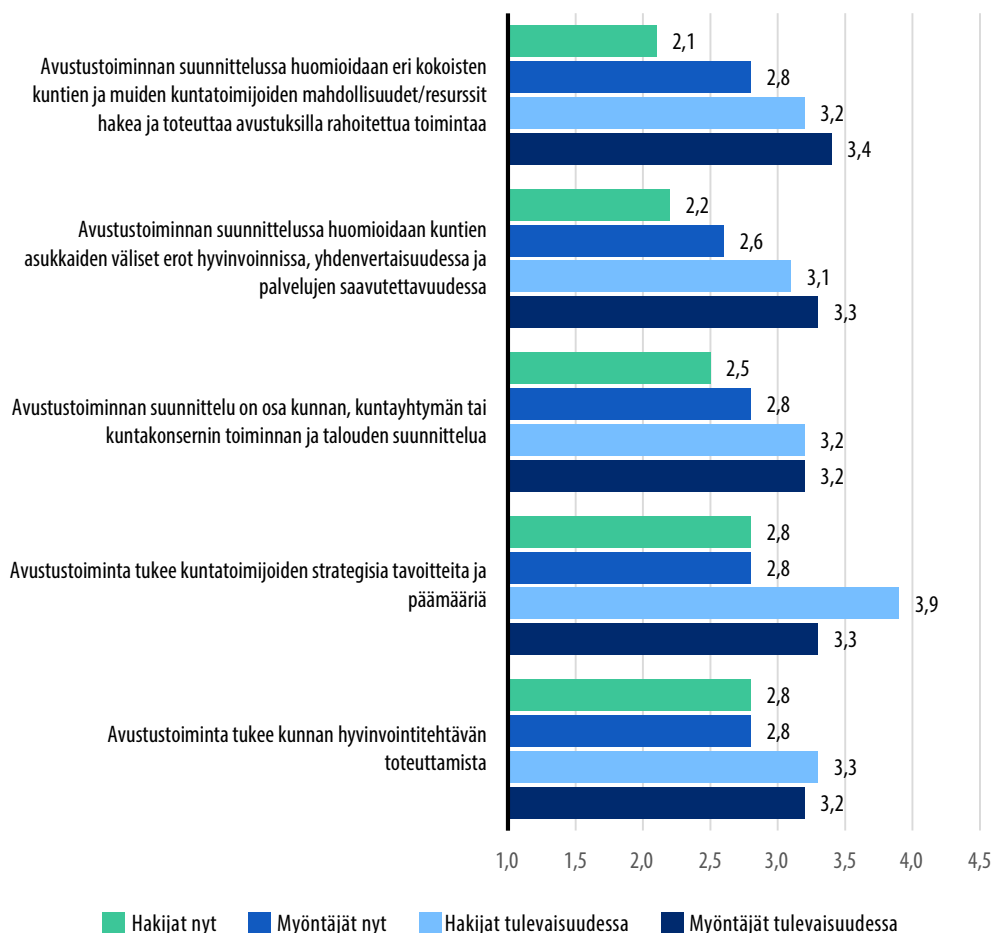
- Maakuntaliitot ja maakunnan yhteistyöryhmät sekä alueelliset yhteistyöverkostot
- Kuntaliitto
- Kuntien väliset verkostot ja alueelliset yhteistyöverkostot
- AVlen verkostot
- Etujärjestöt, järjestöt, liitot ja yhdistykset
- Koulutuksen järjestäjien verkostot ja osaamiskeskukset
- Kirjasto- ja museoalan verkostot
- Viranomaisten keskinäiset verkostot ja asiantuntijoiden verkostot (ohryt ja foorumit)
- Hankeverkostot (mm. aikaisempien hankkeiden yhteydessä muodostuneet)
- *Some, "digitaalisuus mahdollistaa kevyemmän verkostoitumisen koska se ei ole paikkasidonnaista"*

Edellä mainittujen verkostojen lisäksi kunnilla on paljon temaattisia ja edunvalvonnallisia verkostoja (mm. HINKU, FISU, Luontokunnat, Terve kunta, Kuntademokratiaverkosto, Kehyskuntaverkosto, Seutukuntaverkosto, C21), joilla on laaja jäsenistö. Myös näitä kuntien omaehtoisia verkostoja voisi hyödyntää avustustoiminnan eri vaiheissa.

Kyselyssä tiedusteltiin myös minkälaista tukea verkoistutumiseen tarvitaan. Olemassa olevia verkostoja toivottiin tehtävän näkyväksi. Myös erilaisia portaaleja, alustaratkaisuja ja tietopankkeja (Kuntaliiton Kuntamach) toivottiin kehitettävän ja hyödynnettävän. Tietoa erilaisista hankkeista toivottiin jaettavan yhteisillä keskusteluilla, verkostoitumistapahtumilla, ajankohtaisfoorumeilla sekä rahoittajien infotilaisuuksilla. Verkostoitumiseen kaivattiin myös Kuntaliiton ja maakuntaliittojen tukea ja apua. Verkostoitumisella voidaan tiedon jakamisen lisäksi kirkastaa yhteisiä tavoitteita, välttää päällekkäisyyksiä ja mahdollistaa pitkäjänteinen, yli hallituskausien menevä ja avoin suunnittelu. Verkostoituminen vaatii myös resursseja sekä verkostojohdamisen tukea. Ennen kaikkea tarvitaan tahtoa toimia yhdessä ja avoimesti.

Eri kokoisten kuntien ja muiden kuntatoimijoiden mahdollisuudet ja resurssit hakea ja toteuttaa avustuksilla rahoitettua toimintaa toteutuvat satunnaisesti hakijoiden mielestä (Kuvio 23). Myöntäjien näkökulmasta tilanne on parempi. Kumpikin taho haluaa, että erilaisten kuntien tilanne huomioitaisiin tulevaisuudessa entistä useammin.

Myös kuntien erot asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa halutaan huomioida nykyistä paremmin. Hakijoiden mielestä tässä on enemmän kirittävää. Hakijakentän mielestä avustustoiminnan tulisi tulevaisuudessa tukea aina kuntien strategisia tavoitteita ja päämääriä. Avustustoiminnan suunnittelu tulisi kytkeä osaksi kuntatoimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelua useammin. Avustustoiminnan tulisi tukea kunnan hyvinvointitehtävän toteuttamista nykyistä enemmän. Avustustoiminnan suunnittelussa tulee lähteä kuntalaisten tarpeista yhdistettynä laajempiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

**Kuvio 23.** Avustustoiminnan suunnittelua koskevat väittämät

Maakuntaliittojen avustustoiminta on kyselyn perusteella lähempänä uutta toimintamallia avustustoiminnan suunnittelussa verrattuna ministeriöihin ja virastoihin. Avustustoimintaa suunnitellaan yhdessä, poikkihallinnollisesti ja verkostoissa useammin. Avustustoiminnan suunnittelussa voidaan hyödyntää verkostoja (100 %). Avustustoiminnan tavoitteet perustuvat useammin mitattaviin tavoitteisiin ja jättävät enemmän tilaa hakijoiden erilaisille ratkaisuille. Avustustoiminta tukee kuntatoimijoiden strategisia päämääriä ja tavoitteita ja avustustoiminnan suunnittelu on osa kuntatoimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelua.

Myöntäjien johto arvioi, että avustustoimintaa suunnitellaan tällä hetkellä monialaisesti ja poikkihallinnollisesti hieman useammin kuin myöntäjien asiantuntijaryhmän mielestä. Johto tunnisti myös avustustoiminnan suunnittelussa hyödynnettäviä verkostoja enemmän. Heidän näkemyksen mukaan avustustoiminnan suunnittelu on jo nyt osa kuntatoimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelua ja avustustoiminnalla totutetaan eri

hakijoiden strategisia päämääriä ja tavoitteita. Hakijoiden asiantuntijat painoittivat hakijoiden johtoa enemmän eri kokoisten toimijoiden mahdollisuuksia ja resursseja hakea ja toteuttaa avustuksilla rahoitettua toimintaa sekä hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa olevien erojen huomioimista. Heidän näkemyksen mukaan avustustoiminnan tulisi olla useammin osa kuntatoimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelua.

Elinkeinojen tehtävä-/toimialalle myöntävät viranomaiset suunnittelevat avustustoimintaa tällä hetkellä monialaisemmin ja poikkihallinnollisemmin yhdessä muiden myöntäjien kanssa. Avustustoiminnan suunnittelussa voidaan myös hyödyntää verkostoja (91 %). Avustustoiminta perustuu muita useammin mittaviin tavoitteisiin. Avustustoiminnan suunnittelu nähdään osana kuntatoimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelua ja avustustoiminta tukee hakijoiden strategisia päämääriä ja tavoitteita. Opetus- ja kulttuuri-, nuoris- ja liikuntatehtävä-/toimialalla on myöntäjien itsensä mielestä enemmän kirittävää nykytilasta suhteessa tavoitelaan. Kirittävää on avustustoiminnan monialaisessa ja poikkihallinnollisesta sekä yhdessä muiden myöntäjien kanssa ja verkostoissa tapahtuvassa suunnittelussa. Tilaa hakijoiden erilaisille ratkaisuille halutaan jättää liikunta- ja nuorisotoimissa nykyistä enemmän. Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan myöntäjät painottivat muita toimialoja enemmän eri kokoisten toimijoiden mahdollisuuksia ja resursseja hakea ja toteuttaa avustuksilla rahoitettua toimintaa tulevaisuudessa sekä hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa olevien erojen huomioimista. Myös yhteys avustustoiminnan ja kunnan hyvinvointitehtävän toteuttamisen välillä nähtiin muita toimialoja selvemmin.

Avustustoiminnan suunnittelussa tunnistettiin paljon kehittämistarpeita. Suunnittelu koettiin lyhytjänteisenä. Avustushakujen aikataulut eivät mahdollista pitkäjänteistä suunnittelutyötä ja ennakoitua. Hakujen aikataulutus ei täsmää optimaalisella tavalla kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikelloon. Toimintaa ja taloutta koskevat päätökset tehdään kunnissa alkuvuodesta, joten rahoitusta koskevat päätökset eivät voisi ajoitua kesään tai alkusyksyyn.

Avustuksien tulisi olla pidempiaikaisia ja paremmin ennakoitavissa olevia. Tarvitaan pitkäjänteistä kehittämistä vuosi kerrallaan tapahtuvan hankekehittämisen sijaan ja pidempiä avustuskaksoja. Avustustoiminnan loppuessa toiminta usein hiipuu ja kehitetyt toimitamallit eivät jää pysyviksi. Avustusten määrä on suuri ja päällekkäisillä tavoitteilla olevia avustuksia on paljon. Hankkeet ovat pirstaloituneita. Vahvemmallalla yhteistyöllä ja isomilla hankkeilla, saataisiin hallinnon osuutta kustannuksista pienennettyä ja resursseista voitaisiin kohdentaa isompi osa vakuuttavampaan kehittämistoimintaan.

Myöntäjien ja hakijoiden välinen yhteistyö on lisääntynyt ja tarveperusteisuus ymmärretään paremmin. Kehittämistarpeet ja konkreettiset toimenpiteet kohdistuvat ennen



kaikkea myöntäjien väliseen yhteistyöhön. Jos valtionavustushaut tulevat yhtäaikaaisesti ja hakuajat ovat lyhyitä, ei hakijoilla ole mahdollisuutta osallistamiseen, vuorovaikutukseen tai verkostutumiseen.

Kartoituksissa tuli palautetta myös verkostohankkeisiin. Pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta aina osallistua hakuprosesseihin tai niiden erilaisuutta ei oteta huomioon. Niiden näkökulmasta tarvitaan maakunnallisia hankkeita tai keskuskuntia toimimaan veturina. Isoilla kunnilla ei aika puolestaan riitä verkostohankkeiden hallinnointiin. Verkostohankkeissa rahoitusta ja raportointivastuuta tulisi ulottaa suoraan pienempiin kuntiin. Hakuvaihe on aikaa vievää ja voi olla myös vaikeaa löytää hankkeisiin kumppaneita, joilla on yhtenäiset tavoitteet. Huomiota tulisi kiinnittää myös verkostoon vaadittavien kumppaneiden määrään. Isojen kaupunkien hankkeiden rahoituksessa toivottiin voitavan huomioida myös sisäisten yhteiskumppaneiden mahdollisuus.

Aina avustustoiminnan suunnitteluun ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Osin avustuksiin liittyvät aikataulut ja speksit tulevat poliittiselta taholta, jolloin aikaa tai mahdollisuuksia suunnitteluun ei ole. Valtionavustustoiminnalla on haluttu nopeasti reagoida ajankohtaiseen tai esiin nousseeseen ongelmaan. Avustustoiminnan päämäärät ja tavoitteet voivat tulla myös EU:n alue- ja rakennepolitiikasta tai hallitusohjelmasta, jolloin yksittäisten kuntien tavoitteita ei voida huomioida. Maakuntaohjelmien yhteisiä tavoitteita (esim. älykkään erikoistumisen strategia) voitaisiin paremmin ottaa suunnittelussa huomioon.

Uudessa toimintamallissa huolta herättää ajan, resurssien ja osaamisen riittävyys avustustoiminnan suunnitteluun ja arviointiin. Toimintamallin toivotaan myös joustavan erilaisiin käyttötarkoituksiin, erilaisille toimijoille ja erilaisiin prosesseihin. Valtionavustukset ovat erilaisia, joten suunnittelutoimenpiteet ja lähtökohdat eroavat myös toisistaan.

### 4.2.3 Avustustoiminta

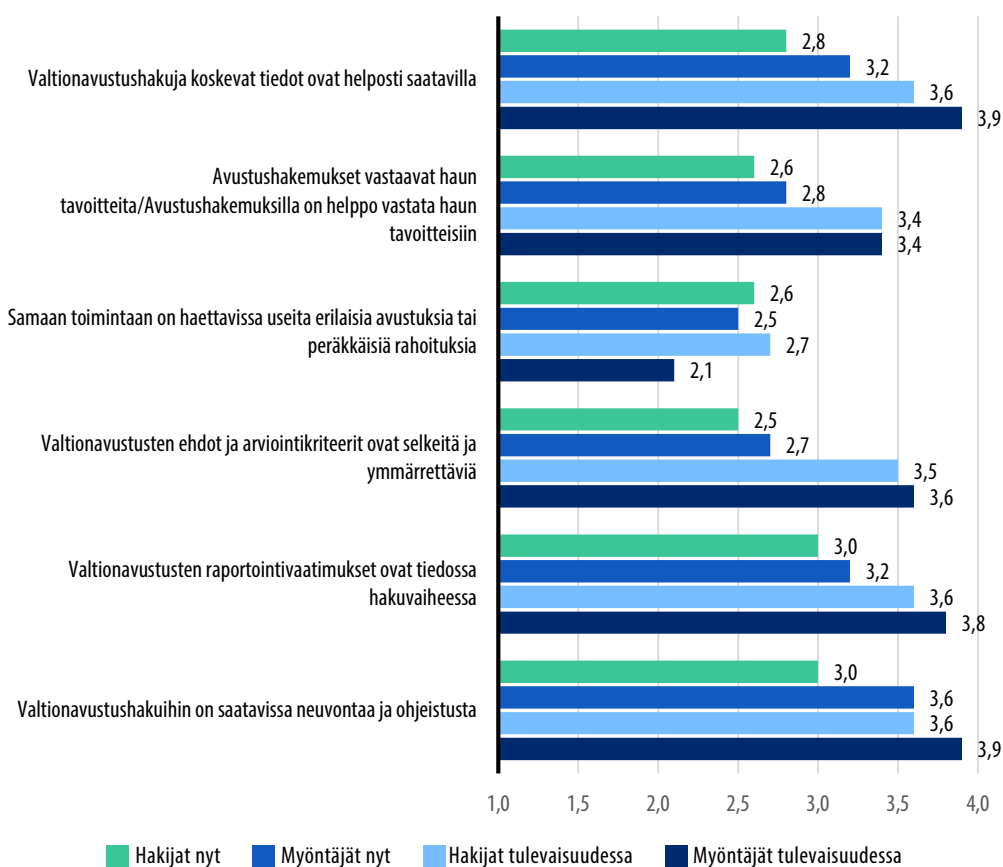
Avustustoiminnan vaiheessa valmistellaan ja julkaistaan valtionavustusohjelmat ja haut sekä määritellään avustushakuihin liittyvät tavoitteet, mittarit, arviointikriteerit ja raportointivaatimukset. Hakijat laativat valtionavustushakemukset ja myöntäjät tarkistavat ja arvioivat ne sekä tekevät avustuspäätökset. Avustuspäätöksen jälkeen hakijat toteuttavat rahoitettua avustustoimintaa sekä raportoivat niiden tulokset.

Avustustoimintaan liittyvät näkemykset ovat melko yhteneväiset hakijoiden ja myöntäjien välillä (Kuvio 24). Hakijoiden mielestä avustustoiminnan nykytilanteessa on enemmän kehitettävää. Avustushakuihin on saatavissa neuvontaa ja ohjeistusta usein. Raportointivaatimukset ovat usein tiedossa hakuvaiheessa. Vaikka tilanne on hyvä sekä hakijat että

myöntäjät haluavat edelleen kehittää toimintaa. Avustusten ehtojen ja kriteereiden selkeydessä ja ymmärrettävyydessä on eniten kehitettävää.

Samaan toimintaan kohdistuvaa ja peräkkäisiä rahoituksia koskeva kysymys on monitulkintainen. Avovastausten perusteella samaan toimintaan kohdistuu useita avustuksia. Hankerahoitus on lyhytjänteistä ja peräkkäisiä rahoituksia ei välttämättä ole tarjolla. Tätä kommentoitiin myös kyselyyn liittyvässä vapaassa palautteessa seuraavasti: *”Vuositain toistuvia valtionavustushakuja sekä jonkin verran myös toisiinsa liittyviä hakuja on myös saman kalenterivuoden aikana. Valtionavustushakujen lukumäärää olisi syytä tarkastella kriittisesti ja näkisin, että hieman harvemmin toistuvat, mutta euroilla ja käyttöajoilla mitattuna laajemmat avustukset ja hankkeet olisivat usein perusteltuja. Tämä vähentäisi merkittävästi myöntäjien käsittelyyn käyttämää työaikaa sekä hakijoiden hakemiseen ja raportointiin käyttämää työaikaa. Samalla resurssia voitaisiin vapauttaa hankekauden aikaiseen yhteistyöhön hakijoiden ja myöntäjien välillä.”*

**Kuvio 24.** Avustustoimintaa koskevat väittämät

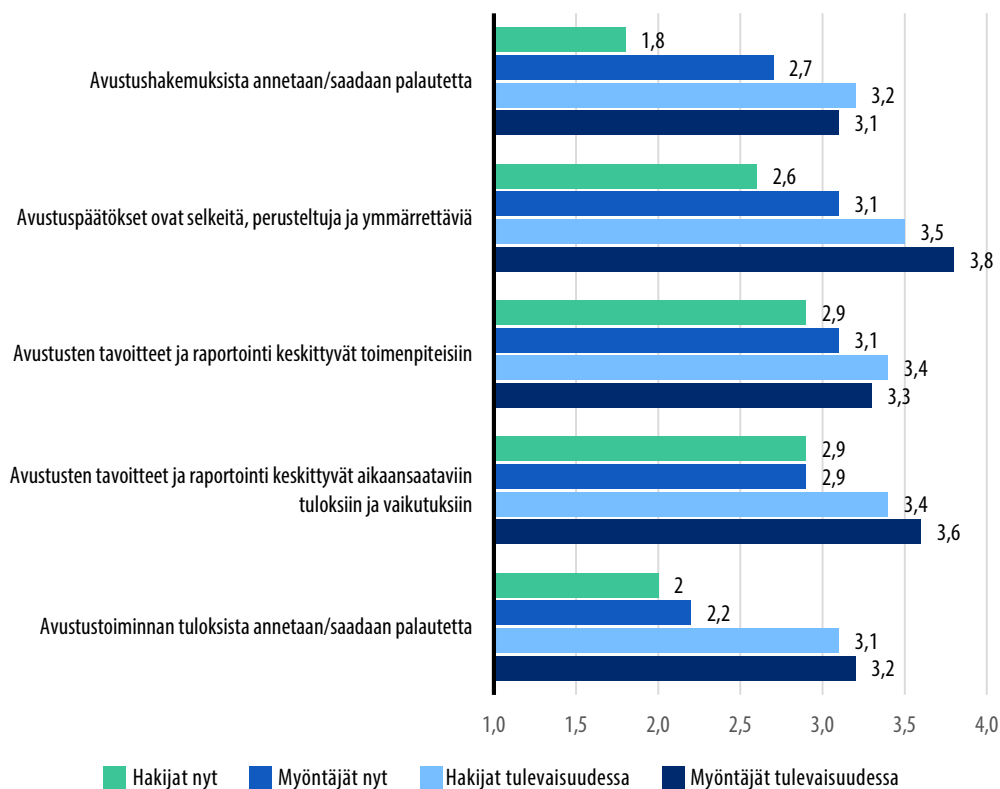


Avustushakemuksista ei saada palautetta lainkaan tai satunnaisesti hakijoiden mielestä (Kuvio 25). Myöntäjät katsovat, että palautetta annetaan enemmän. Maakuntaliitot arvioivat antavansa muita useammin palautetta. Myös myöntäjien johto arvioi, että palautetta annetaan useammin kuin myöntäjien asiantuntijaryhmän mielestä. Avustustoiminnan tuloksista annetaan/saadaan palautetta satunnaisesti. Sekä myöntäjien että hakijoiden mielestä palautetta tulisi jakaa enemmän. Avustuspäätösten selkeydessä ja perusteluissa on hakijakentän mielestä enemmän kehitettävää. Myöntäjät näkevät myös tässä kehittämistarpeita.

Hakemuslomakkeen kysymysten pitäisi kyselyn vapaan palautteen perusteella olla hakijoille yksiselittäisiä ja tulkittavissa yhdenmukaisesti. Hyväksymis- ja hylkäysperiaatteiden tulisi olla selkeitä ja käydä ilmi päätöksistä. Mikäli saatu avustus on pienempi kuin haettu avustus, tulisi käydä ilmi mikä asia hakuvaiheen suunnitelmasta tulisi jättää toteuttamatta. Avustuspäätöksien ja niiden perusteluiden tulisi avovastauksien perusteella olla läpinäkyviä ja julkisia. Läpinäkyvyyttä kaivataan myös käynnissä ja valmisteilla oleviin hakuihin. Loppuselvityksistä toivotaan kuittausta ja mahdolliset lisäselvityspyynnöt tulisi pyytää mahdollisimman pian. Jossain tapauksissa lisäselvityksiä on pyydetty esimerkiksi vuoden päästä loppuraportin lähettämisestä.

Avustusten tavoitteen asettelua ja raportointia halutaan myöntäjäkentällä siirtää hieman enemmän tuloksien ja vaikutusten suuntaan (Kuvio 25). Tulosten ja vaikutusten rinnalla tulee aina raportoida myös kustannuksista.

**Kuvio 25.** Avustustoimintaa koskevat väittämät



Valtionavustusten määrää pitäisi kyselyyn vastanneiden mielestä vähentää. Tarjolla on liikaa erilaisia avustuksia. Uuden toimintamallin myötä toivottiin tarjottavan moninaisempia avustushankkeita ja teemakohtaisia avustuskokonaisuuksia sekä avustuksia toivottiin jaettavan ohjelmamaisesti. Samaan viitekehykseen suunnattuja rahoituksia olisi hedelmällistä yhdistää. Tällä hetkellä eri toimijat myöntävät samaan kohteeseen tai tarkoitukseen avustuksia, jolloin hakijoiden näkökulmasta samaan toimintaan liittyviä hakemuksia ja raportointia tehdään usealle eri rahoittajalle. Kaikilla on omanlaiset järjestelmät, pohjat, vaatimukset yms. Rahoitushaut ovat työläisiä, hankebyrokratia raskasta ja pienet avustukset lisäävät työtä sekä hakijoiden että myöntäjien päässä.

Laajempien kokonaisuuksien myötä hakijoilla olisi tällöin paremmat mahdollisuudet ennakoita ja valmistella toimintaa ja linkittää se osaksi hakijan perustoimintaa ja muuta kehittämistä. Avustustamalla laajempia kehittämiskokonaisuuksia ja pitkäaikaisemmin

aikaansaadaan parempaa vaikuttavuutta. Avustustoiminnassa ei huomioida poikkiallinnollisuutta ja monialaisuutta riittävällä tavalla. Hakuehdoilla rajataan esimerkiksi tiettyjä toimintoja, ammattiryhmiä tai toimijoita ulkopuolelle. Ongelmat ja niihin liittyvät ratkaisut eivät ole rajattavissa. Avustamista tulisikin tarkastella kohteen eli kuntalaisen näkökulmasta.

Toiminnan ja kehittämisen rahoittaminen valtionavustuksilla nähtiin tärkeäksi osaksi kuntien toimintatuloja. Avustuksien avulla voidaan toteuttaa kuntalaisille palveluja, jotka muuten jäisivät toteuttamatta. Avustustoiminnalla on voitu luoda kehittämissilmapiiriä ja toteuttaa kehittämistoimia, johon kuntien varat eivät muutoin olisi riittäneet. Vastakkaisien näkemysten mukaan avustustoimintaan käytetyt rahat tulisi jakaa kunnille pääsääntöisesti osana yleiskatteellista perusrahoitusta. Osa avustuksista kytkeytyy irralliseen uudistamiseen eikä sitä voida kytkeä perustehtävän uudistamistarpeisiin.

Valtionavustusrahoitukseen liittyen nostettiin esiin myös omarahoitusosuus. Sillä on haluttu sitouttaa hakijaa, mutta nykyisessä kuntataloudessa omarahoitukseen ei ole mahdollisuutta, sen saaminen voi olla työlästä tai se voi estää hyvään hankkeseen lähtemistä. Avustuksilla kehitettyihin toimintamalleihin ei välttämättä löydy resurssia perustoiminnassa ja ne eivät jää pysyviksi. Seuraavalla erityisavustuksella haetaan taas uudenlaisia ratkaisuja.

#### 4.2.4 Lopputulosten arviointi ja jakaminen

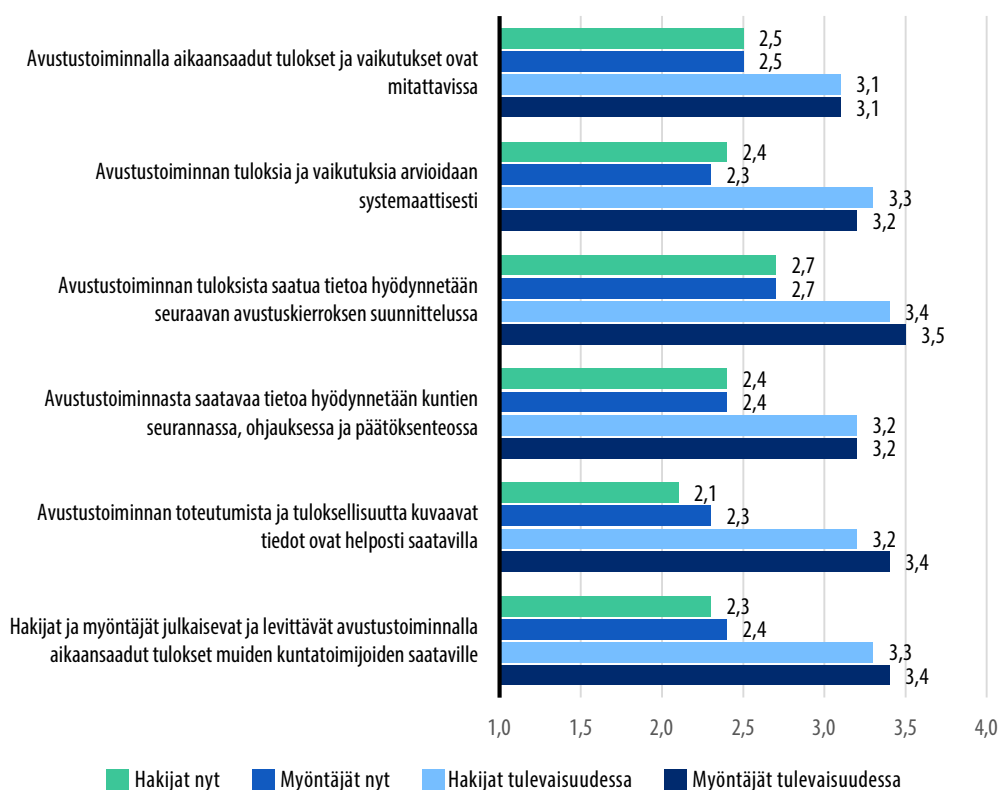
Lopputulosten arvioinnin ja jakamisen vaiheessa muodostetaan kokonaiskuva toteutuneesta toiminnasta ja aikaansaaduista tuloksista ja vaikutuksista. Vaiheessa arvioidaan, miten asetetut tavoitteet ja avustustoiminnan päämäärät saavutettiin. Mikäli tavoitteet eivät toteutuneet, arvioidaan miten jatkossa tulisi toimia. Arvioinnissa tunnistetaan toimivat ratkaisut ja tuotetaan palautetta seuraavan kierroksen avustustoiminnan suunnittelua varten. Arvioinnin tulokset julkaistaan.

Lopputulosten arvioinnissa ja jakamisessa on paljon kehitettävää suhteessa tavoitetilään (Kuvio 26). Näkemykset ovat yhteneväiset sekä hakija- että myöntäjäkentällä. Avustustoiminnan toteutumista ja vaikuttavuutta koskevat tiedot pitäisi olla helpommin saatavilla. Tuloksia tulisi myös levittää muiden kuntatoimijoiden saataville entistä useammin. Tuloksia ja vaikutuksia tulisi arvioida entistä systemaattisemmin ja niiden pitäisi olla mitattavampia. Avustustoiminnan tuloksia ja vaikutuksia arvioidaan myöntäjien johdon mielestä tällä hetkellä hieman useammin kuin asiantuntijoiden mielestä.

Tuloksia ja vaikutuksia tarvitsee hyödyntää sekä kuntien ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa että seuraavan kierroksen avustustoiminnan suunnittelussa. Maakuntaliitot

hyödynsivät muita myöntäjiä useammin tietoja seuraavan avustuskierroksen suunnittelussa ja ministeriöt ja opetus- ja kulttuurin hallinnonalan myöntäjät puolestaan seurannassa, ohjauksessa ja päätöksenteossa.

**Kuvio 26.** Lopputulosten arviointia ja jakamista koskevat väittämät



Erilaisia keinoja avustustoiminnalla aikaansaatuisten ratkaisujen julkaisemiseen ja jakamiseen tuli kyselyssä todella runsaasti. Avustushakemukset hakukuulutusineen, päätöksineen ja raportteineen pitää olla selkeästi ja helposti saatavilla. Tulosten julkaisemiseen tulisi velvoittaa. Erilaiset tekniset ratkaisut, yhteiset julkaisualustat, haku- ja raportointijärjestelmät, hyvien käytäntöjen ideapankit/-nettisivustot ja hankerekisterit mainittiin ratkaisuuina. Myös erilaiset rajapintaratkaisut raportointityökalujen ja hyvien käytäntöjen portaalien välille (esim. KunTeko, Innovaatiokylä) voisivat edesauttaa tiedon julkaisemista ja jakamista.

Valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset tapahtumat, seminaarit, webinaarit, päätöstilaisuudet ja koulutukset nähtiin yhtenä keinona tiedon levittämiseen. Aikaasaaduista tuloksista voidaan kertoa myös hankevisualisointien ja hanketarinoiden muodossa. Myös

perinteisempiä keinoja; tiedotteet, pdf- ja monistekoosteet ja uutiskirjeet mainittiin. Tietoa voidaan jakaa ja levittää verkkosivujen (kuntien verkkosivut, hankesivut, rahoittajan sivut), sosiaalisen median ja blogien välityksellä. Tiedon välityksessä voidaan hyödyntää erilaisia verkostoja (esim. kuntatoimijoiden keskinäiset verkostot) ja Kuntaliittoa. Tieto olisi hyvä osoittaa suoraan kuntiin tai tuloksia voitaisiin koostaa eri tavoin esim. kuntakoon mukaisesti. Hanketoiminnan raportoinnin kehittämisellä rakenteellisemmaksi ja loppuraporttien julkaisemisella, rahoittajien yhteydenpidolla avustusten saajiin voidaan niin ikään tuloksia ja ratkaisuja tehdä näkyväksi. Yksi keino olisi tiedottaminen hakujen yhteydessä esimerkiksi linkkipankkien tai videoiden avulla. Avustustoimintaa ehdotettiin myös popularisointitavan tieteen tapaan.

Arvioinnin tulee olla kyselyyn vastaajien mielestä normaalia avustuksen myöntäjän toimintaa. Hankkeiden tulokset arvioidaan aina loppuraportissa. Samassa yhteydessä voisi raportoida lopputuloksiin liittyvistä kehittämisideoista. Arvioinnissa hyödynnetään indikaattoreita ja mittareita sekä laadullisia tuloksia. Arvioinnissa tulisi huomioida avustuksen myöntäjän ja avustuksen saajan näkökulma, mutta myös kuntalaisten arviot loppukäyttäjänä ja maksajana. Vaikka tavoitteet voivat olla yhteneväiset, niiden toteutuminen voi näyttyä eri lailla eri näkökulmista. Tarvitaan myös laajempien kokonaisuuksien arviointia yksittäisten hankkeiden sijaan. Tiedon ja opitun jakaminen nähdään tarpeellisena. Oppimista tarvitaan myös siitä, miksi tavoitteisiin ei päästy.

Arvioinnissa voisi olla käytössä yleisiä ja yhteisiä mittareita eri toimijoille (esim. opetuksen järjestäjät). Lisäksi voitaisiin edellyttää uuden hakemuksen yhteydessä lyhyttä analyysiä tai raporttia aiempien hankkeiden vaikuttavuudesta. Arviointi koetaan tarpeelliseksi ja sitä on kehitettävä systemaattisesti, jotta varmistetaan yhteiskunnan varojen käyttö tehokkaasti ja vastuullisesti.

Arvioinnin toteuttamiseen katsottiin liittyvän myös paljon haasteita ja avoimia kysymyksiä. Avustustoiminta on lyhytkestoista. Osittain koettiin, että pitkäjänteistä tutkimusta tai vaikuttavuuden arviointia ei voida luontevasti toteuttaa. Arviointi nähtiin myös vaikeasti toteutettavissa olevana, koska on erilaisia toimijoita ja lähtökohtia. Myös avustukset ovat erilaisia.

Yhtä oikeaa tulosten arviointi- ja jakomallia ei voida soveltaa kaikkeen arviointiin, vaan tarvitaan erilaisia malleja (kehittämisorientoituneet hankemallit vs. pienimuotoinen perustoiminnan rahoitus). Nähtiin, että arviointeja olisi syytä toteuttaa vasta vuosien päästä, kun varsinainen hanketyö on toteutettu ja todellinen vaikuttavuus olisi nähtävissä. Koska hankkeiden loppuraportointi ja arviointi vaativat resursseja, arviointimenettelyiden ei toivota olevan liian raskaita. Huolta kannettiin myös arvioinnin toteuttamisesta, miten sitä käytännössä tehdään, mitä arvioidaan (kokonaisuutta, hanketta vai toimintaa) ja

minkälaisia mittareita käytetään. Ylipäätään arviointityö ja sen kehittäminen vaatii osaamisen kehittämistä ja resursseja.

#### 4.2.5 Tietovarannot ja tietojärjestelmät

Hakijoille ja myöntäjille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin myös mitä tietoja kuntien valtionavustuksista tulisi olla saatavissa tutkiavustuksia.fi palvelussa. Palautetta kertyi runsaasti. Kertyneet vastaukset on käsitelty ja jaettu järjestelmän kehityksestä vastaaville tahoille.

Toteutetut kartoitukset ja kuntajaoston selvitystyö osoittavat, ettei kuntatoimijoille kohdennettavista valtionavustuksista ole saatavissa kattavaa kuvaa. Tiedot ovat hajautuneet. Kokonaiskuvan muodostamiseksi on tietoja kerätty useista eri lähteistä; kirjanpidosta, eri viranomaisen avustusjärjestelmistä, kyselyistä, internetsivustoilta ja asiakirja-aineistosta.

Valtionavustusuudistuksen tavoitteena on, että muissa viranomaisissa olevaa tietoa hyödynnetään ja tietoja pyydetään vain kerran. Taloustiedot kunnista ja kuntayhtymistä ovat saatavilla Kuntatietovarannosta. Kuntien konsernirakennetta voidaan avata kuntien toimittamien TOLT-ainestojen perusteella. Tiedossa ei ole tällä hetkellä mitä tietoja kuntien toiminnasta ja taloudesta voidaan tuottaa automaattisesta ja miten olemassa olevaa tietoa voitaisiin hyödyntää valtionavustustoiminnassa. Tältä osin selvittelytyötä jatketaan kuntajaostossa.



## 5 Johtopäätökset

Tässä väliraportissa on kuvattu kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonsernin toimijoille kohdennettujen valtionavustuksien kokonaisuutta, tunnistettu avustustoiminnan nykytilaa ja kehittämiskohteita sekä kuvattu valtionavustusten roolia kuntien toiminnan ohjauksen ja rahoituksen välineenä.

Erilaisilla aineistojen ja tehtyjen selvityksien perusteella keskeisimmiksi kehittämisalueiksi kuntien valtionavustustoiminnassa nousevat seuraavat löydökset:

1. **Valtionavustukset osana kuntatoimijoiden ohjauskokonaisuutta.** Valtionavustukset ovat osa monitasoista ja monisuuntaista ohjausta ja kohdistuvat erilaisiin kuntatoimijarakenteisiin. Ohjauksen moninaisuuden riskit ja ristiriidat voivat heikentää tai kumota yksittäisten ohjausinstrumentin vaikuttavuutta kuntatason kokonaisuudessa. Tällä hetkellä eri ohjaavilla tahoilla ei ole kattavasti tietoa toistensa ohjauksen tavoitteista ja ohjaustoimista. *Kuntien ja kuntakonserniyhteisöjen ohjauskokonaisuutta ja valtionavustusten roolia osana ohjauskokonaisuutta on tarpeen selkeyttää, yhtenäistää ja varmistaa ohjauksen tarvitseman tiedon jakaminen eri ohjausmuotojen, ohjaajien ja ohjattavien kesken.*
2. **Valtionavustusrahoituksen ja valtionosuusrahoituksen välinen suhde ja muu kuntarahoitus.** Kuntatoimijoiden osalta koetaan, että valtionosuusrahoitus ei ole aina riittävää ja sitä täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Huolena on myös lakisäätteisten tehtävien järjestämisen ohjausavustuksien ja kunnan järjestämismvapautta rajoittavien avustuskriteerien kautta. Samoin valtionavustusten, valtionosuuksien ja erilaisten kustannusten korvausten perusteet vaihtelevat erilaisten säädösten kautta, mikä on voinut vaikuttaa erityyppisiin kuntakohtaisiin tapoihin organisoida kunnan ja kuntakonsernin toimintoja. *Valtionavustuksilla on tunnistettu rooli kehittämistyön ja kokeilujen rahoituksessa, jolloin yksittäisen kunnan taloudellisia riskejä voidaan vähentää. On tarpeen selkeyttää valtionavustusten roolia kunnallisen hallinnon ja kunnallisten toimijoiden rahoitusinstrumenttina.*
3. **Hyvinvointialueet ja kunnat.** Hyvinvointialueiden perustaminen luo uuden hallinnon tason ja ohjaussuhteen koskien kuntien yleistä hyvinvointitehtävää

ja hyvinvointialueiden järjestämiä sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluita. Yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille voidaan myöntää avustuksia ja ne voivat toimia avustusten myöntäjinä. *Tulisi ennakolta selvittää, miten nykyisten avustusten muutoksessa ja tulevien, uusien avustusmallien suunnittelussa otetaan huomioon hyvinvointialueiden ja kuntien välinen ohjaus ja hyvinvointitavoitteet.*

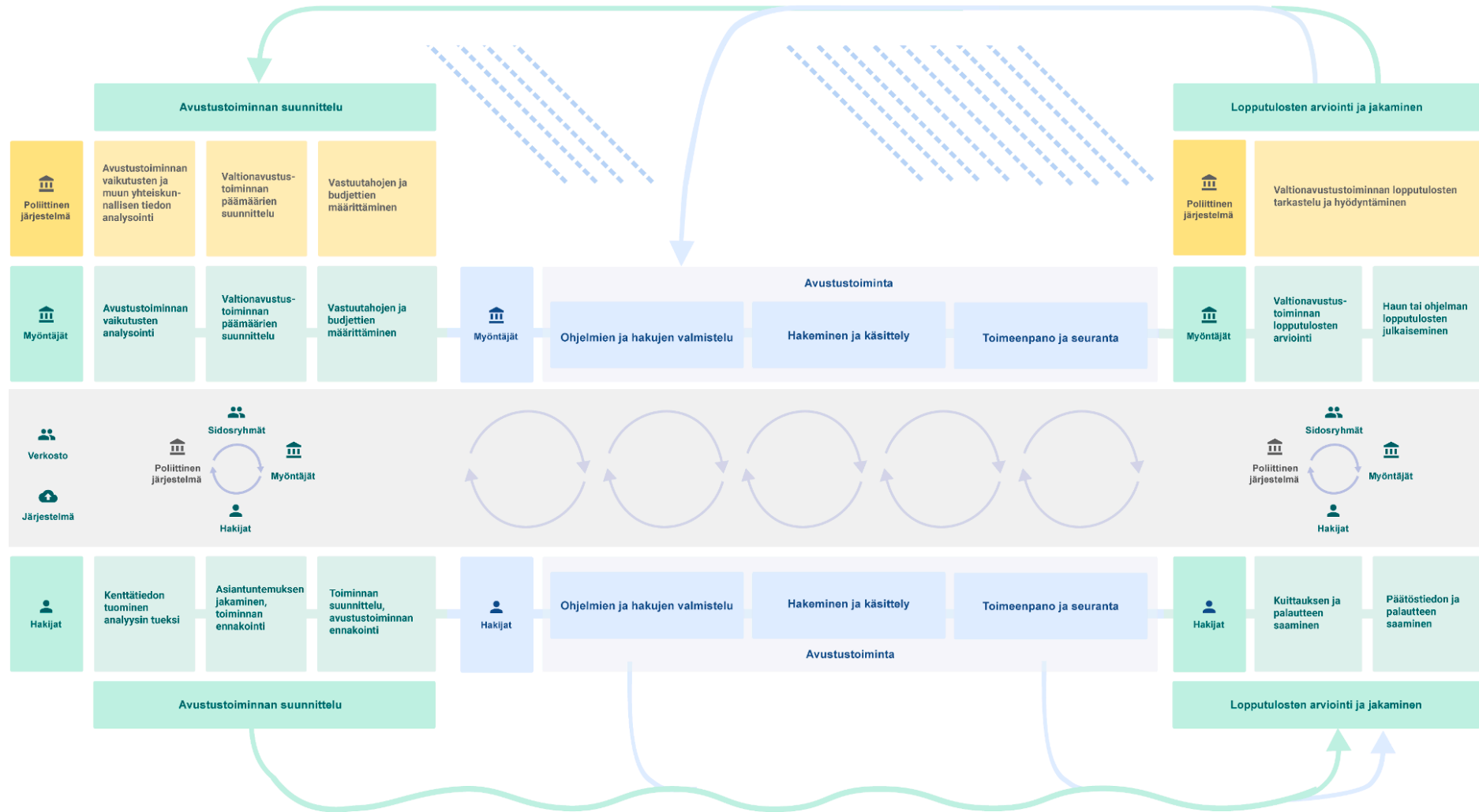
4. **Valtionavustukset heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille.** Valtionavustuksia voidaan myöntää myös heikossa taloudellisessa asemassa olevalle kunnalle ja sen tytär- tai osakkuusyhteisöille. Myöntäjät pyytävät tapauskohtaisesti kunnan taloustietoja. Tällä hetkellä ei ole olemassa kattavaa tietoa siitä, mitä ehtoja kunnan taloudelle eri avustuksissa asetetaan. Yksittäisiä avustuksia myönnettäessä ei säännönmukaisesti tarkasteta kunnan kokonaistaloutta, kuntakonsernin taloutta tai muiden konserniin kuuluvien yksiköiden taloutta. Avustustoiminnalla voidaan luoda taloudellisesti vaikeassa tilanteessa oleville kunnille lisää pitkävaikutteisia kustannusriskejä. Tällöin kunnallisessa päätöksenteossa ei onnistuta taloudellisesti haastavassa asemassa olevan kunnan ja kuntakonsernin sopeutustoimissa. *Avustustoitessa tulisi tunnistaa ja huomioida erilaisten kuntatoimijoiden ja konsernin taloudellinen tilanne.*
5. **Avustuskokonaisuus.** Avustustoiminta on kuntatoimijoiden näkökulmasta sirpalemaista ja lyhytkestoista. Nykyiset rahoitusmekanismit tuottavat keskimäärin 1,5 vuoden pituisia kehittämishankkeita, joihin kompleksisissa kehittämiskohteisissa myönnetään 1–2 lisärahoituskautta. Jaksottaminen vaikeuttaa hankkeiden kokonaissuunnittelua ja henkilöstön rekrytointia kunnissa. *Vaikuttavuuden varmistamiseksi on tarve kootaan avustuksia yhteen laajempien kokonaisuuksien, pidempiaikaisten, monialaisemman ja vaikuttavamman avustustoiminnan aikaansaamiseksi. Hankkeiden lukumäärää tulisi vähentää ja päällekkäisillä tavoitteilla olevia avustuksia yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolla varmistaan riittävä kehittämisrahoitus.*
6. **Avustustoiminnan suunnittelu eri toimijoiden kanssa.** Samoilla tavoitteilla olevia avustuksia on kuntatoimijoiden mielestä paljon. Avustustoimintaa ei suunnitella riittävästi yhdessä muiden myöntäjien kanssa päällekkäisen avustustoiminnan välttämiseksi. Avustustoiminnan suunnittelussa hyödynnetään vaihtelevasti myöntäjien ja hakijoiden välistä vuoropuhelua. Avustustoiminnan suunnittelussa on kuitenkin mahdollista hyödyntää olemassa olevia verkostoja. *Avustustoiminnan yhteissuunnittelua ja yhteissuunnittelun edellytyksiä tulee parantaa.*

7. **Asukaslähtöinen avustustoiminta.** Kuntalaiset ja heidän hyvinvointinsa tulisi olla avustustoiminnan lähtökohta. Tämä näkökulma tulisi ottaa huomioon myös avustustoiminnan arvioinnissa. Lähtötilanne ja erot kuntien asukkaiden hyvinvoinnissa, yhdenvertaisuudessa ja palvelujen saatavuudessa sekä eri kokoisten toimijoiden mahdollisuudet hakea ja toteuttaa avustustoimintaan tulee huomioida paremmin. *Avustustoiminnalla tulisi olla kytkös kuntien hyvinvointitehtävään, joka on kuntien lakisääteinen tehtävä viranomaisena.*
8. **Tulos- ja vaikutuslähtöinen avustustoiminta.** Avustustoiminnan tavoitteet jättävät vaihtelevasti tilaa erilaisille ratkaisuehdotuksille. Avustuksia kohdistetaan myös yksittäisten toimenpiteiden tai vastaavien toteuttamiseen. Tämä lisää avustustoiminnan sirpalemaisuuutta. *Painopistettä avustustoiminnan tavoitteiden ja kriteereiden osalta tulisi muuttaa tulos- ja vaikutuslähtöisemmäksi. Olennaista on tunnistaa, mitä vaikuttavuusmuutosta tavoitellaan ja mitä tuloksia ja vaikutuksia avustustoiminnalla voidaan aikaansaada.*
9. **Läpinäkyvä avustustoiminta.** Tietoa avustustoiminnasta, myönnetyistä avustuksista ja niiden kohdentumisesta kunnan tehtävä-/toimialoittain ja kuntatoimijittain ei ole saatavilla. Avustustoiminnasta on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. *Haettavissa olevat avustukset, avustuspäätökset ja niiden perustelut tulisi olla avoimesti saatavilla. Avustusehdot ja kriteerit kaipaavat selkeyttämistä. Perusteluita ja palautetta tarvitaan sekä hakemuksista että tuloksista.*
10. **Kirjanpitoikäytännöt avustustoiminnassa.** Valtion kirjanpidosta ei saada selville, keitä ja kuinka paljon avustetaan ja kuinka paljon kuntia ja kuntaorganisaatioita on rahoitettu avustuksilla, valtionosuuksilla tai muilla siirtomenoilla. Käytössä on useita käsittely- ja maksatusjärjestelmiä, joiden tiedot ja prosessit ovat keskenään erilaisia. *Valtion kirjanpito- ja maksatusprosessien kehittäminen ja yhtenäistäminen parantaisi avustustoiminnan tietoperustaa. Valtion kirjanpidossa tulisi olla riittävät tiedot avustustoiminnasta sekä muusta kuntatoimijakentälle kohdistettavasta rahoituksesta.*
11. **Avustushakujen aikataulut.** Avustushaut eivät ajoitu kunnan oman toiminnan ja talouden suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon kannalta optimaalisesti. *Avustushakujen aikatauluissa tulisi huomioida kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun aikataulut sekä osallistamisen ja vuorovaikutusten tarpeet. Ennakointi ja pitkäjänteinen suunnittelutyö tulee mahdollistaa avustustoiminnassa.*

12. **Yhtenäinen avustustoiminta.** Kuntien näkökulmasta eri valtionavustusten käytännöt poikkeavat toisistaan. Epäyhtenäiset käytännöt aiheuttavat lisätyötä hakijatahoilla. *Eri myöntäjien valtionavustustoiminnan tulisi olla yhtenäistä sekä avustustoiminnan prosessit digitalisoituja. Avustusten ohjeistukset, pyydettävä tiedot, prosessit, myöntämisen kriteerit ja raportointivaatimukset tulisi tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistää. Toimintatapojen tulee olla selkeitä ja läpinäkyviä. Avustushakua tulisi helpottaa hyödyntämällä olemassa olevaa tietoa.*
13. **Lopputulosten arviointi.** Avustusten arviointi ei ole systemaattista. Avustustoiminnan tuloksia ei hyödynnetä seuraavan avustuskierroksen suunnittelussa, kuntien ohjauksessa, seurannassa ja päätöksenteossa riittävästi. *Arviointiosaamista tulisi kasvattaa sekä työn painopistettä muuttaa varsinaisesta avustustoiminnasta systemaattiseen arviointiin, mutta myös avustustoiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen. Arvioinnissa tulisi huomioida myöntäjien, hakijoiden ja kuntalaisten näkökulmat.*
14. **Tulosten käytäntöön vieni.** Avustustoiminnalla aikaansaatu tulosten jakamiseen on käytössä monia eri keinoja. Niiden avulla aikaansaannoksia voidaan levittää muiden kuntatoimijoiden saataville. Tulosten jakaminen kuntien välillä ei aina onnistu eikä kehittämistoiminnan tuloksia saada vietyä osaksi varsinaista toimintaa. *Avustustoiminnassa tulisi huomioida, miten kehitetyt toimintamallit voidaan viedä osaksi perustoimintaa. Tarvitaan yhteisiä periaatteita ja toimintamalleja, joilla varmistetaan käyttöönotto ja levittäminen muihin kuntiin entistä useammin.*

Kuntajaosto työstää havaitsemien kehittämistarpeiden pohjalta konkreettiset ehdotukset kehittämistoimiksi. Ehdotukset julkaistaan kesällä 2022. Tehtävässä työssä huomioidaan kuntajaoston yhteydessä työskentelevän investointiavustustyöryhmän ja tietovarantotyöryhmän työ, kuntopolitiikan vaihtoehtoja kartoittavan hankkeen työ sekä järjestöjen valtionavustuksia kehitettävän työryhmän työ.

# Liite 1. Valtionavustusten toimintamalli



## LÄHTEET

- Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta
- HE 241/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt : Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-525-4>
- Komission asetukset 794/2004, 651/2014, ja 1407/2013
- Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmisteleva työryhmä VM177:00/2020
- Kuntatalousohjelma 2022–2025. Kevät 2021. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-517-9>
- Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa käsittelevä jaosto VM178:00/2020
- Kuntien roolia, itsehallintoa, rakenteita ja toimintatapoja käsittelevä jaosto VM179:00/2020
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009
- Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 548/2016
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009
- Laki saamelaiskäräjistä 974/1995
- Laki sosiaalialan osaamiskeskuksen toiminnasta 1230/2001
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista 733/1992
- Liikuntalaki 390/2015
- Neuvoston asetus 2015/1589
- Nuorisolaki 1285/2016
- Palosuojelurahastolaki 306/2003
- Valtionavustuslaki 688/2001
- Valtionavustusprosessin arviointi. Kohteena opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisovastuualue. Raportti 22.1.2019. Owl Group. <https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2019/02/Valtionavustusprosessin-arviointi-NETTIIN.pdf>
- Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-525-9>
- Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke: Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisjaoston asettaminen VN/10384/2019-VM-95

Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 31.1.2019. QPR Software Oyj. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RA-PORTTI\\_20190205090220.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c030977e-81c3-4734-bbd6-0b7a287a40af/65f02a76-5b07-4fa0-ac85-246416c189bf/RA-PORTTI_20190205090220.pdf)

Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-723-4>

Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015 <https://docplayer.fi/10369097-Valtionavustustyoryhman-mietinto.html>

Valtioneuvoston asetus avustuksesta elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa sekä yritysten kansainvälistymistä edistäville yhteisöille vuosina 2016–2020 1530/2015

Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 211/2017

Valtioneuvoston asetus sosiaalialan osaamiskeskuksen toiminnasta 1411/2001

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-713-5 (pdf)

Syyskuu 2021